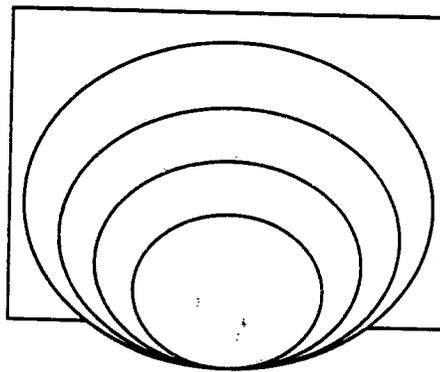


FEDERALISME



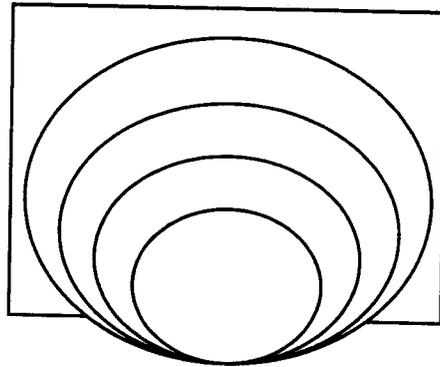
REGIONALISME

ANNÉE - JAARGANG - 1998

11

11

FEDERALISME



REGIONALISME

"Federalisme" en "regionalisme" zijn klassieke onderzoeksthema's geworden binnen de menswetenschappen. Een reeks aangrenzende thema's draaien rond die twee begrippen : ethniciteit, minderheden, migratie, grenzen, subsidiariteit. Een multidisciplinair onderzoeksterrein is op die manier ontstaan binnen de academische wereld.

Verscheidene concrete problemen binnen onze samenleving uiten zich als dusdanig onder voornoemde vormen. De hele Europese constructie met de dubbele problematiek van uitbreiding en uitdieping wacht op de creatie van een institutioneel model dat de verscheidenheid eerbiedigt en tegelijkertijd een efficiënte democratie vormt waarbij een al te sterke centrale macht vermeden moet worden. België zelf is in de loop der jaren een constitutioneel en politiek laboratorium geworden. Het Belgisch model lijkt zelfs een export-product te worden.

Het is binnen die context dat het voor een aantal onderzoekers opportuun leek om een communicatiemiddel te creëren dat de verworven kennis kan overdragen en daarbij de controversen van het onderzoek in het daglicht stellen. Het oprichten van het tijdschrift "FEDERALISME-REGIONALISME" is een uiting van die ambitie. Het wil het wetenschappelijke kruispunt zijn van alle specialisten binnen de wereld van het federalisme.

De Belgische verankering van het tijdschrift verklaart dat een bijzonder accent gelegd zal worden op de Belgische situatie en op buitenlandse ervaringen die oplossingen kunnen bieden voor dit "Belgisch laboratorium".

Een nieuw tijdschrift is steeds een boeiende ervaring. Het maakt slechts kans om te blijven bestaan als het kleine team oprichters kan profiteren van de medewerking en de kritiek van zijn lezers.

Het redactiecomité

Le fédéralisme et le régionalisme sont devenus des thèmes classiques de recherche en sciences humaines. Une série de questions apparentées gravitent autour de ces deux notions : ethnicité, minorité, migrations, frontière, subsidiarité...

Un domaine de recherche multidisciplinaire s'est ainsi développé dans le monde académique.

Nombre des problèmes concrets de la société se posent désormais ainsi dans ces termes. Toute la construction européenne à travers la double problématique de l'élargissement et de l'approfondissement attend la création d'un modèle institutionnel qui préserve la différence tout en assurant une démocratie efficace sans pour autant constituer un pouvoir fort. La Belgique elle-même s'est érigée en laboratoire constitutionnel et politique. Son exemple semble devenir un produit d'exportation.

C'est dans ce contexte qu'il est apparu à un certain nombre de chercheurs qu'il fallait créer un instrument de communication qui puisse diffuser le savoir établi mais aussi l'état des controverses qui nourrissent la recherche. La naissance de la revue FEDERALISME-REGIONALISME correspond à cette ambition. Elle se veut le carrefour scientifique de tous les spécialistes de la galaxie-fédéralisme.

L'ancrage belge de la revue explique qu'un accent particulier sera mis sur les problèmes et sur les expériences étrangères qui peuvent proposer des solutions pour ce laboratoire-pays.

Une nouvelle revue constitue toujours une expérience exaltante. Elle n'a de chances de le rester que si la petite équipe de départ peut bénéficier de la collaboration et des critiques de ses lecteurs.

Le comité de rédaction.

Fédéralisme et minorités en droit

Nicolas Levrat
Chargé d'enseignement « Jean Monnet » à l'ULB
Maître d'enseignement et de recherche à l'IE de l'Université de Genève

Introduction

Ce numéro de la Revue Fédéralisme s'intéresse aux minorités. L'idée d'établir un parallèle entre des mécanismes juridiques du fédéralisme et la problématique des minorités semble, de prime abord, logique et cohérente. En effet, il est aisé de percevoir que ces deux approches visent à répondre à un souci comparable, à savoir de concilier et d'articuler, au sein d'un même espace juridique — et le plus souvent également géographique — l'identité et les intérêts de plusieurs groupes distincts. Dans de tels systèmes des mécanismes doivent, tout en permettant à chacun de ces groupes de préserver — même idéalement de développer — ses caractéristiques propres, assurer également la cohabitation des différents groupes au sein d'un ordre juridique qui les englobe dans un ensemble plus vaste. Ainsi le fédéralisme et les règles d'un droit des minorités partagent d'importants objectifs fondamentaux communs¹; l'établissement du catalogue des similitudes et des divergences entre les deux approches devra être intéressant et, on peut légitimement l'espérer, enrichissant.

Hélas, le juriste qui s'intéresse à établir pareille comparaison devra rapidement constater qu'aujourd'hui, les référents qui sous-tendent les règles juridiques du fédéralisme et ceux sur lesquels s'appuie le droit des minorités ne sont rien de moins qu'en totale opposition.

Le Fédéralisme, selon le Petit Robert, est un :

“système politique dans lequel le gouvernement central d'un État (gouvernement fédéral) partage avec les gouvernements des collectivités formant cet État les diverses compétences constitutionnelles : législation, juridiction et administration”.

Cette définition, si elle mériterait d'être éventuellement affinée et tempérée pour tenir compte de la réalité diverse des systèmes fédéraux, n'en met pas moins clairement en avant la composante politique prépondérante du fédéralisme. Il s'agit d'un mécanisme de répartition du pouvoir, c'est-à-dire d'un droit qui s'inscrit dans la sphère publique et règle les relations entre diverses collectivités sans s'intéresser directement aux droits des individus. Ainsi comme l'écrivait le Doyen Vedel,

“l'État fédéral est une société de société”¹.

¹ *Le fédéralisme et l'État*, in *L'ère des Fédérations*, Paris, Plon, 1958, p. 91.

Le droit contemporain des minorités est pour sa part issu de l'extension des droits de l'homme. Cela ressort clairement du libellé de l'article premier du plus récent accord international relatif aux minorités, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ouverte à la signature au sein du Conseil de l'Europe le 5 février 1995². Il y est indiqué que :

“La protection des minorités nationales et les droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme ...”.

A contrario, et cela ressort clairement de l'analyse du rapport explicatif de cette Convention-cadre à laquelle nous nous attacherons plus avant dans cet article, la question des minorités ne constitue pas un axe fondamental d'organisation des systèmes politiques. Les démocraties modernes sont basées sur l'égalité et la non-discrimination entre tous les individus, garantie par l'universalité des droits de l'homme, et ne reconnaissent pas en tant que telles, l'existence de sociétés distinctes³.

En schématisant à l'extrême, on peut ainsi constater qu'en l'état actuel du droit :

le fédéralisme :

- a) est un système qui accorde des droits à des groupes — donc des droits collectifs ;
- b) que ces droits garantissent à des individus agissant collectivement une capacité à participer d'une manière particulière et protégée au processus politique — donc que l'on se situe dans la logique de droits politiques ;
- c) qu'en conséquence ces droits s'inscrivent dans la sphère publique.

le droit contemporain des minorités :

- a) est un système qui, bien qu'il puisse accorder des droits d'apparence collectifs, ne garantit que des droits individuels ;
- b) que ces droits dont la titularité appartient à des personnes juridiques individualisées, bénéficient d'une garantie juridictionnelle — donc que l'on se situe dans la logique des droits de l'homme ;
- c) qu'en conséquence ces droits s'inscrivent dans la sphère privée.

Dans ces circonstances, est-il utile d'essayer de poursuivre une réflexion basée sur l'intuition première que nous avons exposée et de chercher à identifier

²Le jour où cette Convention a été ouverte à la signature, ce ne sont pas moins de 21 États membres du Conseil de l'Europe (sur 35, ce qui représente un nombre considérable) qui l'ont immédiatement signée.

³La terminologie de “société distincte” a notamment été utilisée par les Québécois lors des négociations conduites avec le gouvernement fédéral en vue de reconnaître le droit au francophones québécois à une société distincte, au sein de l'ensemble fédéral canadien. Cette terminologie est reprise par la doctrine communautariste, et notamment Taylor, dans son essai fondamental *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, 1992, notamment p. 60-61 (Édition de 1994).

dans quelle mesure certains mécanismes propres au fédéralisme peuvent être pertinents dans la recherche de solutions juridiques à la question des minorités ?

Nous continuons à le penser.

Les catégories juridiques sont certes un instrument utile pour évoluer au sein du droit, mais elles ne doivent pas non plus entraver, par un recours excessif au formalisme qu'elles peuvent induire, une recherche sur des objets dont les classifications juridiques sont distinctes mais dont les causes sont communes. Le droit des minorités, de plus, est en train de réapparaître après une éclipse de près de cinquante ans sous diverses formes.

- Revendications communautaristes dans la doctrine nord-américaine.
- Réaménagement des structures étatiques comme cela se produit depuis quelque trente ans en Belgique, comme c'est également le cas au Canada — en particulier suite au récent vote négatif lors du référendum sur la souveraineté du Québec, qui va contraindre les différentes communautés vivant au Canada à développer et perfectionner les mécanismes du fédéralisme canadien afin de tenter de poursuivre la coexistence et le respect des identités de différents groupes partageant un territoire au sein d'un système juridique unique.
- Création d'un droit des minorités par l'extension des principes des droits de l'homme, comme l'effort en est effectué au sein de plusieurs organisations européennes (OSCE et Conseil de l'Europe principalement). Ces bourgeonnements n'indiquent pas de manière univoque une dimension unique, et plusieurs possibles options restent ouvertes.

Il nous paraît donc intéressant et nécessaire d'examiner dans quelle mesure des éléments d'un droit des minorités peuvent s'inspirer des expériences et des acquis de la méthode fédéraliste. Nous nous livrerons dans un premier temps à une définition des aspects de la problématique des minorités qui pourraient être comparables avec des principes issus du fédéralisme ; ceci revient à examiner l'existence d'une "composante politique" dans un droit des minorités (I). Dans un second temps et dans les limites qu'aura permis de définir notre première partie, nous nous livrerons à un bref survol de différentes questions et thèmes qui découlent des logiques propres au droit des minorités d'une part, et à la méthode fédéraliste de l'autre ; nous essayerons d'identifier quelques éléments de réflexion, qui devraient permettre à une recherche constructive sur cette voie encore peu explorée du droit des minorités de se développer (II).

I. Pertinence d'une étude comparée des mécanismes du fédéralisme et de ceux visant à la protection des minorités

Nous l'avons vu dans notre introduction, les règles du fédéralisme déploient leurs effets dans la sphère publique, celle des droits politiques, alors que le droit des minorités tel qu'il réapparaît en droit international semble être confiné à une existence hors de la sphère publique. Si cette dichotomie entre les domaines d'application de nos deux objets d'étude ne peut être transcendée, aucune

comparaison utile ne pourra être effectuée. Aussi, allons-nous chercher si, en dépit des affirmations catégoriques du nouveau droit européen des minorités, une part de ce droit n'aurait pas logiquement à déployer certains effets dans la sphère des droits politiques. Si tel est le cas, alors nous disposerons d'un espace dans lequel réaliser des comparaisons. Pour ce faire, nous examinerons tout d'abord

- les origines du droit moderne des minorités pour chercher à identifier une composante relative à des droits collectifs reconnus aux minorités (1) ;
- ensuite nous analyserons le processus de "dépolitisation" du droit des minorités qui a été effectué depuis 1945 (2) et réfléchirons aux conséquences de ce processus sur la conception du droit des minorités (3) ;
- enfin, nous observerons les récentes avancées effectuées par la communauté internationale pour reconnaître l'existence d'une "composante politique" du droit des minorités (4). Si une telle portion, restreinte mais fondamentale, existe dans le droit des minorités, alors certains mécanismes pour lesquels un enseignement tiré de la méthode fédéraliste pourrait se révéler utile devraient être appliqués au droit des minorités.

I. COMPOSANTE "POLITIQUE" DU DROIT DES MINORITÉS ANTÉRIEUR À 1945

Par politique, nous entendons ici les aspects du droit des minorités qui sont relatifs à l'exercice d'un certain pouvoir dans la sphère publique par des minorités en tant que groupe reconnu. Nous allons voir que plusieurs exemples de droits de ce type ont été indiscutablement reconnus au profit de certains groupes minoritaires.

Ainsi dès le Congrès de Vienne de 1815, le partage de la Pologne entre la Russie, l'Autriche et la Prusse, qui fait des Polonais une nation minoritaire dans chacun des trois Empires, prévoit que ceux-ci

« obtiendront une représentation et des institutions nationales réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auquel ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder⁴ ».

Si les obligations à la charge des trois puissances sont limitées dans leur précision et probablement dans leur force contraignante, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit bien de l'octroi de droits de types politiques.

Pour beaucoup de ceux qui ont analysé le droit des minorités, ses origines modernes⁵ se situent à la fin du XIXe siècle au sein de l'Empire Austro-

⁴ Acte final du Congrès de Vienne, 9 juin 1815, article 1er (texte reproduit dans *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 322).

⁵ Des tentatives de retracer jusque dans l'Antiquité l'existence d'un droit des minorités existent, mais s'intéressent rapidement à des sujets qui ne relèvent pas à proprement parler du droit des minorités. Ainsi Jacques Poumarède introduit en ces termes son "approche historique du droit des minorités et des peuples autochtones":

Hongrois, dans lequel de nombreuses nationalités distinctes devaient cohabiter dans un même espace juridique. Des systèmes politiques particuliers sont négociés entre les différents groupes nationaux, afin de permettre à chacun d'avoir la "maîtrise de ses propres affaires" dans certains domaines de compétences, telles par exemple les questions culturelles⁶. Ainsi le premier exemple de tels accords s'est produit en Moravie entre les Allemands et les Tchèques, et a ensuite fait école dans d'autres régions de l'Empire⁷. Il s'agit à l'évidence d'un droit de type politique, au sens où nous l'avons défini, et le penseur et homme d'État autrichien, Karl Renner, théoriserait au début de notre siècle les règles d'un droit des minorités qui comprend bon nombre de considérations relatives à des droits de type "politique" à accorder aux minorités⁸.

Cependant l'essentiel du droit des minorités d'avant 1945 est lié au démantèlement des Empires européens à la fin de la première guerre mondiale et au redécoupage de frontières nationales qui laissaient de nombreux groupes nationaux minoritaires au sein des États-nations nouvellement constitués. Le père de ce système et de l'organisation qui avait pour but d'en garantir le fonctionnement pacifique est le président américain Wilson, qui en 1918 a dessiné les bases du futur de l'Europe en 14 points⁹. On y trouve évoqué le principe d'autonomie pour les "autres nationalités" qui vivaient sous le régime de l'ancien Empire ottoman, auxquelles "leur autonomie doit être donnée". Il n'est pas tout à fait clair si cette autonomie représente un droit à la constitution d'un État, mais on peut penser par une interprétation *a contrario* qu'il ne s'agit que d'une autonomie limitée au sein d'un nouvel État souverain, puisque le même point précise qu'

"aux parties turques du présent Empire ottoman seront assurées pleinement la souveraineté et la sécurité"¹⁰,

"Si l'on considère que le terme de minorité est consubstantiel à l'idée d'État et ne concerne que des groupes nationaux qui, au sein d'une population dominante, possèdent et cherchent à préserver des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques propres, la démarche risque de tourner court. À l'aune de l'histoire, l'émergence de l'État moderne est relativement récente et la reconnaissance des minorités et de leurs droits l'est bien davantage, si tant est qu'elle ait eu lieu. Mais si, faisant abstraction de la question de l'État, on pose le problème plus globalement en termes d'altérité, l'horizon s'élargit considérablement et l'on peut ainsi étendre son regard jusqu'aux confins de l'histoire". Droits des minorités et des peuples autochtones, Paris, PUF, 1996, p. 33.

⁶Voir pour une présentation de ce système Jean-Paul Bled, *L'Autriche-Hongrie : un modèle de pluralisme national ?*, in *L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?*, Liebich et Reszler (eds), Genève, Paris, PUF, 1993, p. 25-35.

⁷Id., p. 33.

⁸Notamment ses ouvrages tels que *Lutte des nations autrichiennes pour l'État*, publié en 1902, et *Crise du dualisme*, publié en 1904. Pour une présentation de la pensée de Renner, voir l'article de Stéphane Pierre-Caps : "Le principe de l'autonomie personnelle et l'aménagement constitutionnel du pluralisme national, l'exemple hongrois" in *Revue du droit public et de la science politique*, 1994, I, p. 401-428.

⁹Message du Président Wilson du 8 janvier 1918, dont certains extraits sont reproduits dans l'ouvrage *Le droit et les minorités*, op. cit., p. 323-324.

¹⁰Point 12 du Message du Président Wilson du 8 janvier 1918.

ce qui semble impliquer que l'autonomie n'équivaut pas à la pleine souveraineté. Le Traité de Sèvres signé le 10 août 1920 entre les Puissances alliées et la Turquie confirme cette interprétation, puisque notamment son article 62 prévoit qu'

“Une Commission [...] préparera, dans les six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, l'autonomie locale pour les régions, où domine l'élément kurde, situées à l'Est de l'Euphrate, [...]”¹¹.

Ainsi il existe bien au sein du système de protection des minorités mis en place sous l'égide de la Société des Nations une dimension collective et politique du droit des minorités, à savoir une reconnaissance d'un droit à l'autonomie.

La substance de ces droits politiques peut ainsi être résumée dans le concept d'“autonomie”, c'est-à-dire selon une analyse étymologique le droit de se gouverner par ses propres lois. L'ambiguïté qui entoure le concept d'autonomie et sa portée lorsqu'il est appliqué à ce principe avait déjà été levée dans la doctrine fédéraliste, notamment par les commentateurs de la Constitution de l'Empire Allemand de 1871 qui concluent qu'

“au sens juridique, l'autonomie désigne toujours un pouvoir législatif. Mais elle est le contraire de la souveraineté”.

Il en résulte qu'elle “*suppose une puissance de droit public non souveraine, qui peut, en vertu d'un droit propre et non seulement d'une délégation, établir des règles de droit obligatoires*”¹². Mais au sein du système de protection des minorités de la Société des Nations, on parviendra sans référence au fédéralisme à une conclusion qui limite avec des effets semblables l'autonomie, en constatant que

“reconnaître à des minorités de langue ou de religion, ou à des fractions quelconques d'une population la faculté de se retirer de la communauté à laquelle elles appartiennent, parce que telle est leur volonté ou tel leur bon plaisir ce serait détruire l'ordre et la stabilité à l'intérieur des États et inaugurer l'anarchie dans la vie internationale. Ce serait soutenir une théorie incompatible avec l'idée même de l'État comme unité territoriale et politique”¹³.

Ainsi donc le droit des minorités limite la portée des droits politiques reconnus aux minorités, afin de sauvegarder la stabilité à l'intérieur des États et

¹¹Extraits reproduits dans *Le droit et les minorités*, op. cit. p. 325.

¹²Paul Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, (Freiburg-im-Breisgau, 1876, Livre I, p. 177-178), cité dans le Dictionnaire international du fédéralisme, (sous la Direction de Denis De Rougemont), Bruylant, Bruxelles, p. 22.

¹³Rapport de la Commission des Rapporteurs sur la question des Iles Åland, présenté au Conseil de la Société des Nations le 16 avril 1921. Extraits reproduits dans *Le droit et les minorités*, op. cit. , p. 327.

sur la scène internationale. Il ne rejette pas pour autant l'idée que les groupes minoritaires peuvent posséder des droits collectifs de portée limitée au sein de l'ordre juridique national. Ce n'est qu'à partir de 1945 que va s'amorcer un mouvement en ce sens.

II. DÉPOLITISATION DU DROIT DES MINORITÉS APRÈS 1945

Le 10 décembre 1948, la toute jeune Assemblée Générale des Nations-Unies adopte par sa Résolution 217 la Déclaration universelle des Droits de l'homme. Celle-ci pose le principe fondateur de notre modernité selon lequel

“Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits”¹⁴.

Il en découle la logique conséquence que

“Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation”¹⁵.

Ce principe de non-discrimination est repris par de nombreux instruments internationaux en matière de protection des droits de l'homme et constituera pendant longtemps la garantie essentielle qui est accordée aux personnes appartenant à des groupes minoritaires au sein d'un État de ne pas être victimes de discrimination fondée sur l'appartenance audit groupe, et donc d'être équitablement protégée. Plus explicite encore, l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme mentionne expressément parmi les raisons qui ne doivent pas permettre de fonder une discrimination, “l'appartenance à une minorité nationale”.

On le voit, l'essentiel de la protection accordée dès lors aux minorités est fondée sur la non-discrimination et une telle protection doit, selon les défenseurs de l'universalité et de l'efficacité de la protection des droits de l'homme, être considérée non seulement comme adéquate, mais également comme suffisante. Ainsi l'idée de développer un droit des minorités qui permettrait à certains groupes de bénéficier d'un traitement différencié de celui qui est réservé à l'ensemble des citoyens (ou tout au moins à la majorité d'entre eux) est considérée comme introduisant des discriminations contraires aux principes même de non-discrimination¹⁶. Ce raisonnement est basé sur la prééminence et l'universalité des droits de l'homme, qui résultait d'un choix — certainement

¹⁴ Article premier.

¹⁵ Article 2, § 1.

¹⁶ C'est tout le débat sur la possibilité d'adopter des mesures de discrimination positive à l'égard des personnes appartenant à des groupes minoritaires placés *de facto* dans une situation moins favorable que les membres du groupe majoritaire et dominant. Le débat sur la question des minorités s'est longtemps focalisé sur cet aspect. Dans la perspective limitée de cet article, nous ne le traitons que de manière incidente, notamment en examinant la critique communautarienne.

politique mais indiscutablement clair — réalisé par la communauté internationale après le second conflit mondial ; ce choix écartait la logique qui consistait à garantir des droits particuliers à certains groupes de population (droit des minorités dans le système de la SDN), qui apparaissait conflictuelle avec les exigences d'universalité de ce nouveau standard (droits de l'Homme dans le système des Nations-Unies).

Ce raisonnement peut paraître juridiquement correct et politiquement justifiable. Il a conduit à nier la survivance des spécificités d'un droit des minorités parallèle aux Droits de l'Homme universels ; il a forcé pendant plusieurs décennies les juristes à traiter la problématique des minorités dans la logique des droits de l'Homme¹⁷. Ce raisonnement ne nous paraît cependant pas être basé sur une analyse scrupuleuse du texte de la Résolution 217 (III) de l'Assemblée Générale des Nations-Unies ; en conséquence il ne reflète pas précisément l'opinion qui avait été exprimée à l'époque par ceux qui adoptèrent la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. En effet, ce que l'on sait moins, c'est que le même jour où elle adoptait la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la même Assemblée Générale insérait dans la même Résolution 217 les considérations suivantes :

“Considérant que les Nations Unies ne peuvent demeurer indifférentes au sort des minorités,
Considérant qu'il est difficile d'adopter une solution uniforme à cette question complexe et délicate qui revêt des aspects particuliers dans chaque État où elle se pose,
Considérant le caractère universel de la Déclaration des Droits de l'Homme,
Décide de ne pas traiter par une disposition spécifique dans le corps de cette Déclaration la question des minorités”¹⁸.

Il en découle que la tentative de réduire la question des minorités aux mécanismes et au contenu des Droits de l'Homme — même étendus comme ils le sont aujourd'hui — en la justifiant par la disparition de dispositions spécifiques pour la protection des minorités dans le droit international après 1945, ne constitue pas l'interprétation de la volonté de la communauté internationale telle qu'elle a été exprimée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies. En effet, l'Assemblée Générale des Nations-Unies n'exclut pas la possible et nécessaire prise en considération du sort des minorités par des instruments spécifiques ; elle constate seulement qu'une telle approche n'a pas sa place dans une “déclaration universelle” mais qu'elle devra être réalisée en tenant compte “des aspects particuliers dans chaque État où elle se pose”.

Nous sommes certes conscients que la communauté internationale vivait alors marquée par le traumatisme de la conscience de l'échec du système de protection des minorités nationales mis en place sous l'égide de la Société des Nations, échec auquel on attribue une grande part de responsabilité dans le déclenchement du second conflit mondial. C'est en effet l'exploitation politique

¹⁷Sur les origines de ce débat intéressant, voir notamment Paul Guggenheim, *Minderheitenschutz oder Menschenrecht ?*, in *Israëlitischen Wochenblatt*, Nr. 32-33, Zürich, 1942.

¹⁸Résolution 217 (III) C, 10 décembre 1948, reproduite dans *Le droit et les minorités, op. cit.*, p. 340.

du sort réservé à certaines minorités nationales qui a servi de prétexte pour justifier des agressions armées. Aussi la plupart des efforts sur le plan international visent-ils, en se confinant à l'octroi de droits spécifiques aux membres des groupes minoritaires à l'exclusion de droits collectifs aux minorités elles-mêmes, à dépolitiser la question des minorités en protégeant les droits des individus qui en font partie. Cette démarche permet ainsi d'éviter de reconnaître des droits à la minorité en tant que telle, qui seraient alors de caractère politique.

Sans nous lancer dans un historique détaillé de l'approche onusienne de la question des minorités¹⁹, soulignons simplement que le Pacte relatif aux droits civils et politiques, après avoir repris et souligné l'approche basée sur la non-discrimination pour la jouissance des droits garantis par le Pacte à ses articles 2 et 26 dans les termes désormais classiques que nous avons exposés ci-dessus, consacre expressément son article 27 aux minorités. Cet article se lit comme suit :

“Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer ou de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue”.

Notre propos n'est pas ici d'analyser dans le détail le contenu ou la portée de cette disposition. Soulignons qu'elle va certes au-delà de la reconnaissance d'un droit à la non-discrimination et qu'elle oblige les États à reconnaître et à tolérer certaines activités des personnes appartenant à des groupes minoritaires, ce qui est indiscutablement un progrès. Cependant elle n'accorde des droits qu'aux individus et non à la minorité en tant que telle ; mais plus important encore, la possibilité laissée à ces personnes de développer des activités spécifiques, distinctes, ne se situe que dans la sphère privée. Ces différences auxquelles sont en droit de se référer les personnes appartenant à des minorités couvertes par le libellé de cette disposition ne peuvent s'exercer qu'“en commun avec les autres membres de leur groupe” et non s'exercer et être reconnues au sein de la société dans son ensemble. Ce point, qui peut paraître de premier abord constituer un subtil *distinguo*, est souvent à la base des revendications de type communautaire (voir ci-dessous). Nous le verrons dans notre deuxième partie, ce point constitue l'un des aspects où les principes et la méthode fédéralistes nous semblent pouvoir apporter des enseignements utiles pour le développement d'un droit moderne des minorités.

Quelques années plus tard, la question des minorités fera un retour marqué sur la scène européenne. En effet, l'inclusion dans l'acte final d'Helsinki (1975) — qui constitue le premier aboutissement du processus de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe — de la question des minorités nationales peut être conçue comme un progrès. Cependant les droits qui leur sont reconnus

¹⁹Nous renvoyons pour une telle étude à l'ouvrage de Isse Omanga Bokatola, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 351 p.

se limitent à la non-discrimination²⁰. Ainsi, on reste dans la stricte logique des droits de l'Homme, ce qui permet à un auteur d'écrire à propos de ces développements que

“la question des minorités était ainsi limitée à la protection juridique des droits de l'homme, excluant toute dimension politique et ne retenant pas l'idée de droits collectifs”²¹.

Cette analyse va bien dans le même sens que notre propos, même s'il ne faut pas oublier que dans le processus particulier de la CSCE, en 1975, la reconnaissance des droits de l'Homme individuels constituait en soi une dimension politique. Nous verrons de plus dans la dernière section de cette partie que ce processus finira par reconnaître l'existence d'une composante politique dans les droits à accorder aux minorités.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales élaborée au sein du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature en 1995 se situe elle aussi résolument dans une perspective de droits individuels découlant des droits de l'homme²², et de ce fait en opposition avec toute idée d'accorder des droits de type politique (ou collectif) aux minorités. Ainsi bien que l'article premier de cette convention énonce une double protection, visant d'une part les minorités nationales elles-mêmes et d'autre part les personnes appartenant à ces minorités, le rapport explicatif adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en même temps que le texte de la Convention précise que

“Cette distinction et cette différence dans la formulation montre clairement qu'aucun droit collectif des minorités nationales n'est envisagé”²³.

Et même lorsque l'article 3 de cette Convention stipule que

“Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre”,

le rapport explicatif prend bien soin de souligner que

“La Convention reconnaît la possibilité d'exercer conjointement ces droits et libertés, ce qui n'est pas équivalent à l'octroi de droits collectifs”²⁴.

²⁰C'est le point VII du décalogue d'Helsinki qui traite du respect des droits de l'homme et qui aborde la question des minorités nationales.

²¹Alain Fenet, *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 110.

²²Voir le § 2 dans notre introduction sur ce point.

²³Rapport explicatif de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, §†31.

²⁴Id., § 36.

Ce texte qui se veut progressif et novateur semble donc exclure que le droit des minorités en Europe comprenne des droits collectifs. Nous verrons cependant dans la quatrième section de cette partie que cet antagonisme entre droits de l'homme individuels et la reconnaissance d'éventuels droits politiques à des groupes minoritaires n'est pas aussi strictement interprété par d'autres forums internationaux.

3. CONSÉQUENCES DE LA DÉPOLITISATION DES DROITS DES MINORITÉS SUR LEUR CONCEPTION

Dans cette section, nous allons examiner certaines des critiques qui ont été formulées par la doctrine, notamment communautaire, sur les conséquences qu'induit la primauté donnée à une approche des questions minoritaires fondée sur les droits de l'homme individuels, à l'exclusion de toute possibilité pour les groupes minoritaires de posséder et d'exprimer des droits collectifs. Nous essaierons de montrer que ces deux approches peuvent être conçues comme complémentaires.

Le type d'organisation sociale basée sur la défense prioritaire des droits fondamentaux des individus à l'exclusion de droits collectifs distincts et propres à certains groupes — que de tels groupes pourraient vouloir favoriser au sein d'une société plurielle avec le risque de porter atteinte à certains droits et intérêts des membres d'autres groupes — conduit à favoriser les mécanismes qui garantissent le respect de l'égalité de tous les citoyens, éventuellement au détriment de mécanismes qui leur permettent d'exprimer des préférences. En effet, comme l'a montré Dworkin²⁵, si une égale dignité — principe posé, nous l'avons vu, par l'article premier de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme — doit être reconnue à tous les individus, une société, même démocratique, ne doit pas défendre de valeurs fondamentales (droits substantiels), car les individus qui ne se retrouvent pas dans la majorité démocratique lorsqu'un choix de ce type se produirait — donc verrait leurs valeurs fondamentales personnelles non-reconnues par la société — seraient de ce fait atteints dans leur dignité. Ainsi selon l'interprétation restrictive que donne Taylor²⁶ à ce raisonnement, les sociétés démocratiques ne pourraient pas adopter de normes relatives aux valeurs, mais devraient se contenter d'édicter des normes de procédure qui garantissent à chaque individu, d'une part un accès égal au processus public de décision, et d'autre part l'existence d'une sphère privée au sein de laquelle il pourra — grâce à l'autonomie²⁷ dont il dispose dans cette sphère, établir ses propres choix par rapport aux valeurs²⁸.

²⁵Voir notamment l'article *Liberalism*, in *Public and Private Morality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

²⁶Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1994 (2ème édition), p. 25-73.

²⁷L'autonomie étant entendue selon l'acception qu'en donne Kant (voir Taylor, *op. cit.*, p. 57).

²⁸"A liberal society must remain neutral on the good life, and restrict itself to ensuring that however they see things, citizens deal fairly with each other and the state deals equally with all", Taylor, *op. cit.*, p. 57.

Nous sommes à ce stade assez proche de l'esprit — si ce n'est de la lettre — de l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques que nous avons examiné ci-dessus. Il en découle aussi que dans un système de ce type, l'accent est mis sur les mécanismes de type judiciaire, qui assurent et garantissent la jouissance des droits individuels fondamentaux²⁹. Un tel système libéral met l'accent sur les droits procéduraux (judiciaires) au détriment de droits substantiels (relatif aux valeurs, donc politiques) et affirme que par la garantie de l'égalité procédurale offerte à tous les citoyens, il adopte une attitude de neutralité pour ce qui concerne les options politiques. Pareille distinction semble bien correspondre à l'évolution que nous avons notée dans le droit des minorités, qui d'un droit d'autonomie reconnu aux minorités — ou tout au moins aux personnes qui les composent — glisse vers la garantie de la non-discrimination qui, si la neutralité du système est effective, doit assurer une jouissance égale de tous les droits à chaque individu, que celui-ci soit membre d'un groupe majoritaire ou dominant, ou membre d'un groupe minoritaire. Nous sommes par contre bien loin des mécanismes du fédéralisme.

Les thèses communautaires³⁰ soutiennent notamment que le système que constitue la société libérale n'est pas neutre mais qu'il représente les valeurs défendues par le groupe majoritaire, qui du fait de sa dominance numérique au sein du système politique démocratique peut imposer ses règles à des "communautés" minoritaires. En conséquence ils considèrent que la garantie procédurale à l'égalité offerte par le système des droits de l'homme, loin de garantir les droits de chaque individu — et notamment de ceux appartenant à un groupe minoritaire — assure au contraire le maintien de la dominance du groupe majoritaire et limite les possibilités de survie et de développement de tout groupe minoritaire. En conséquence ils considèrent que les droits de l'homme individuels doivent être divisés entre un noyau dur, qui reste intangible, et certains droits de l'homme moins absolus. Ces derniers devraient pouvoir être jaugés dans chaque cas concret à l'aune de l'intérêt de chaque individu de voir l'intégralité de ses droits individuels protégés, et de l'intérêt de certains groupes (minoritaires) à imposer dans la défense de leur identité collective — qui peut être distincte dans sa substance et éventuellement dans sa logique même de l'identité prétendument neutre de la majorité — leurs propres valeurs ou priorités³¹.

²⁹En ce sens, Michael Sandel écrit dans un article de 1984, qu'un tel système "places increasing emphasis on judicial review on the basis of constitutional texts at the expense of the ordinary political process of building majorities, with a view to legislative action". *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*, *Political Theory* 12 (1984), p. 93.

³⁰Ce paragraphe résume très sommairement, mais d'une manière qui nous paraît suffisante pour la poursuite de notre raisonnement relatif au droit des minorités, les grandes lignes de la logique communautarienne. Nous considérons que l'essai de Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (cité) présente de manière claire et concise ces thèses. Notre propos exclut volontairement toute réflexion relative aux valeurs qui sous-tendent les thèses communautariennes pour nous contenter de souligner les conséquences que l'application de ces thèses ont dans le débat qui nous intéresse.

³¹"One has to distinguish the fundamental liberties, those that should never be infringed and therefore ought to be unassailably entrenched, on one hand, from privileges and immunities that are important, but that can be revoked or restricted for reasons of public policy — although one would need a strong reason to do this — on the other", Taylor, *op. cit.*, p. 59.

Pour critiques qu'elles soient vis-à-vis du carcan qu'impose aux groupes minoritaires et à la protection de leurs intérêts la logique découlant de l'application uniforme des principes basés sur l'universalité des droits de l'homme, ces thèses n'en reproduisent pas moins l'opposition, apparemment insurpassable, entre des droits individuels et des droits collectifs.

C'est à ce stade qu'Habermas, penseur du droit hors pair, reprend le raisonnement de Taylor tel que nous l'avons résumé au paragraphe précédent et tente de démontrer pourquoi, cette opposition entre droits individuels (droits de l'homme) et droits collectifs (droits politiques) est infondée. Voyons en quelques lignes comment. Tout d'abord, Habermas constate que la référence que fait Taylor à l'autonomie des individus procède d'une conception tronquée de cette notion. Ainsi selon le raisonnement d'Habermas, l'autonomie est un concept à double face, l'autonomie privée et l'autonomie publique, ces deux faces étant d'une part d'égale importance³², et de l'autre étroitement connectées. Ce second élément signifie que la jouissance de la face individuelle de l'autonomie (en tant qu'individu protégé par les droits de l'homme) ne peut être entière que si la face collective et publique de l'autonomie (en tant que citoyen participant de manière effective au processus démocratique) existe³³. Il considère alors que cette connexion entre l'exercice des droits démocratiques et la protection juridictionnelle de droits individuels, réalisée grâce à la double dimension de l'autonomie individuelle, permet de résorber l'apparente contradiction de principe entre droits individuels et droits collectifs, à condition qu'elle soit expressément prise en considération dans tous les cas³⁴.

Cette remarquable discussion, pour intéressante qu'elle soit, ne nous donne pas encore toutes les clés pour une comparaison des logiques d'un droit des minorités et du fédéralisme. Mais elle permet à Habermas de tirer trois conséquences qui nous intéressent au premier chef. Premièrement, la contradiction soulignée par les communautariens ne peut être résolue que si la question de l'équité des mécanismes de reconnaissance et de protection des droits individuels est discutée dans la sphère publique³⁵, c'est-à-dire dans un débat politique. Deuxièmement que dans ce débat public, même si l'accès y est

³² "[...]private and public autonomy are equaprimal". Extrait du texte qu'Habermas a publié en commentaire à la traduction allemande de l'essai déjà mentionné de Taylor. Ce texte a été traduit en anglais et est publié sous le titre "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State" dans cette langue dans l'édition de 1994 de *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press, p. 107-148. La citation provient des pages 112-113.

³³ "For in the final analysis, private legal persons cannot even attain the enjoyment of equal individual liberties unless they themselves, by jointly exercising their autonomy as citizens, arrive at a clear understanding about what interests and criteria are justified and in what respects equal things will be treated equally and unequal things unequally in any particular case", Habermas, *op. cit.*, p. 113.

³⁴ "As long as policies are focused on safeguarding private autonomy, while the internal connection between the individual rights of private persons and the public autonomy of citizens who participate in making the laws is obscured from view, the politics rights will oscillate helplessly between the poles of a liberal paradigm in the Lockean sense and an equally shortsighted social-welfare paradigm", Habermas, *op. cit.*, p. 114. C'est nous qui soulignons.

³⁵ "[issues] with respect to equal opportunity to exercise individual liberties must be discussed in the political public sphere, in public debates [...]", Habermas, *op. cit.*, p. 115.

garanti à chaque individu sur la base de son autonomie personnelle (en tant que citoyen), ce ne sont que des acteurs collectifs qui s'y affrontent³⁶, et qu'en conséquence cette dimension publique de l'autonomie individuelle ne peut être exercée que collectivement. Et troisièmement, pour répondre directement aux revendications des communautariens, ce qui devient très intéressant pour notre problématique, que la sphère publique dans laquelle sont débattues les questions publiques peut être divisée, dans certains cas en fonction des questions à traiter. Habermas, se référant d'ailleurs explicitement aux mécanismes du fédéralisme (canadien) constate que les citoyens peuvent être titulaires de différentes "portions de citoyenneté" qui peuvent être exercées dans des sphères publiques distinctes³⁷. Il en résulte une possible réconciliation de ces deux aspects — individuels et collectifs, ou public et privé — des droits qui doivent être reconnus aux personnes appartenant à des groupes minoritaires.

Voyons donc ce que peut représenter cette part de droits "collectifs" s'exerçant dans la sphère publique d'un droit des minorités. Cela nous permettra d'identifier les mécanismes utiles des expériences fédéralistes.

4. RÉAPPARITION D'ÉLÉMENTS POLITIQUES DANS LE DROIT DES MINORITÉS

Le redimensionnement du continent européen à partir de 1989, découlant de celui de la scène internationale qui s'était amorcé dès 1985³⁸, va entraîner une évolution de l'approche de la question des minorités et permettre d'apercevoir une réintégration de certains éléments de type politique dans les droits accordés aux minorités.

En 1990, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe adoptée dans le cadre du processus CSCE inclut dans les "orientations pour l'avenir" qu'elle dessine, la déclaration suivante :

"Nous déclarons que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent trouver de réponses satisfaisantes que dans un cadre politique démocratique"³⁹.

Ainsi après 45 années de négation de la dimension politique de la question des minorités, un retournement de tendance et la reconnaissance de la nécessité

³⁶ "But in the political arena those who encounter one another are collective actors contending about collective goals and the distribution of collective goods. Only in the courtroom and in the legal discourse are rights asserted and defended as actionable individual rights that can be sued for", Habermas, *op. cit.*, p. 108.

³⁷ "The situation is different in Canada, where reasonable efforts are being made to find a federalist solution that will leave the nation as a whole intact, but will try to safeguard the cultural autonomy of a part of it by decentralizing state powers. In this way the portion of citizenry that participates in the democratic process in specific areas of policy will change, but the principles of that process will not", Habermas, *op. cit.*, p. 128. C'est nous qui soulignons.

³⁸ 1989 est l'année de la chute du mur de Berlin. 1985 est l'année de la première rencontre entre les Présidents des USA et e l'URSS, Reagan et Gorbatchev, en novembre à Genève.

³⁹ Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 21 novembre 1990. Extraits reproduits dans *Le droit et les minorités*, p. 403-404.

de recourir à des mécanismes de type politique afin d'accommoder les droits de groupes minoritaires dans des sociétés plurielles semble se dessiner.

Cette déclaration se fonde sur des travaux approfondis au sein de l'enceinte que constitue la Conférence pour la Coopération et la Sécurité en Europe, et notamment le document final qui a été adopté suite à une réunion tenue du 21 au 29 juin 1990 à Copenhague. Ce document reconnaît d'une part aux minorités

“le droit de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles, religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale.”⁴⁰.

Mais force est de constater qu'il s'agit là encore une fois de la logique antérieure qui s'exprime, puisque c'est clairement dans la sphère privée que pourront exister ces “institutions, organisations ou associations”, quel que soit leur nom. Mais le paragraphe 35 de ce même document va beaucoup plus loin, puisqu'il affirme que

“les ...États participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités”⁴¹

Cette notion de “participation effective” est fort différente de la substance des droits politiques traditionnellement garantis à chaque individu par les instruments en matière de droit de l'homme, qui ne garantissent que le droit à participer individuellement à l'exercice des droits politiques, sans pour autant que cette participation doive avoir une quelconque effectivité⁴². Cela implique donc, soit que les personnes appartenant à une minorité nationale bénéficient d'un vote privilégié au sein du corps électoral national qui garantit l'effectivité de leur participation, soit que pour certaines questions touchant directement les intérêts de la minorité le corps électoral soit fragmenté de manière à ce que la majorité puisse avoir un vote effectif (significatif) au niveau auquel se déroule l'exercice des droits politiques. On constate que l'on se trouve ici proche de la solution esquissée par Habermas et que l'on se place face à des problématiques pour lesquelles l'expérience fédéraliste pourra immanquablement apporter des éléments utiles.

⁴⁰Document de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, § 32.2 (Extraits reproduits dans *Le droit et les minorités*, p. 399-403.

⁴¹Id., § 35. C'est nous qui soulignons.

⁴²Ainsi dans l'Arrêt Mathieu-Mohn et Clerfayt du 2 mars 1987, la Cour européenne des Droits de l'Homme précise que la substance des droits électoraux garantis par l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH “implique pour l'essentiel [...] le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages. Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat [...]”. Ainsi, aucun système ne saurait éviter le phénomène des “voix perdues”. Série A, Vol. 113, p. 24.

Ce document de Copenhague, dans la suite de son paragraphe 35 prend d'ailleurs

“note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités...”.

On voit ainsi réapparaître ce concept d'autonomie en relation avec la problématique des minorités, sous la forme soit d'administrations autonomes, ce qui semble indiquer que de telles administrations n'auraient pas nécessairement une base territoriale, d'autant plus que de telles administrations sont ici citées distinctement d'administrations locales qui elles, par contre, sont clairement implantées sur une base territoriale. Voilà certainement des éléments de comparaison et de réflexion pour la deuxième partie de cet article.

Le 18 décembre 1992, l'Assemblée générale de l'ONU adopte la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités, nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cette déclaration n'a certes pas le retentissement et l'influence de la Déclaration universelle de 1948, mais elle montre déjà que les deux approches, Droits universels des Droits de l'Homme, et Droits des Personnes appartenant à des minorités (...) peuvent coexister au sein de la même organisation. Certes, il s'agit comme l'indique clairement le libellé de droits accordés aux personnes appartenant aux minorités et non aux minorités elles-mêmes. Mais dans l'aspect particulier du droit des minorités qui nous intéresse, sa composante “politique”, l'article 2 § 3 de cette déclaration est des plus important. Cet article se lit comme suit :

“Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale”⁴³.

Plusieurs éléments intéressent directement notre réflexion.

Premièrement il y a cette référence à une “part effective aux décisions qui concernent la minorité” qui n'est pas sans rappeler la mention que nous avons trouvée dans le Document de Copenhague examiné au paragraphe 22 ci-dessus. Il nous semble cependant que le libellé de la Déclaration de l'ONU va plus loin encore, puisque l'effectivité ne concerne pas seulement la participation aux affaires publiques — au processus pourrait-on dire — mais reconnaît un droit à une participation effective à la décision elle-même. Donc probablement un droit d'influer effectivement sur le contenu de cette décision ; on transcenderait ainsi l'opposition que nous avons relevée *supra* entre droits procéduraux et droits substantiels.

⁴³Texte reproduit dans *Le droit et les minorités*, p. 351-354

D'autre part, la réalisation de cette participation effective n'est plus laissée au choix du gouvernement, entre un découpage du corps politique ou une participation privilégiée au niveau national, mais doit s'exercer en tous les cas au niveau national, et le cas échéant à un niveau régional. Il y a donc là une double garantie à la participation politique, qui ressemble fort à ce que connaissent les États fédéraux avec d'une part une Chambre Haute garantissant aux composantes de l'État fédéral une représentation privilégiée au niveau national⁴⁴, et d'autre part une autonomie normative au sein des entités constituantes de l'État fédéral dans certains domaines de compétence⁴⁵.

Enfin, constatons que s'il n'est pas fait dans ce texte une distinction aussi claire entre des administrations territoriales et des administrations qui ne le seraient pas, le texte distingue cependant entre les décisions qui concernent la minorité d'une part, et celles qui concernent les régions dans lesquelles elles vivent. C'est donc une reconnaissance implicite que des droits à base territoriale — comment le fédéralisme en connaît pour l'essentiel — peuvent avoir une importance pour la situation et sur les droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires (cela dépendra évidemment de la répartition géographique de ces groupes minoritaires par rapport aux entités territoriales existant dans un État), sans pour autant être nécessairement des droits propres à la minorité. Mais cela signifie aussi d'autre part que des droits propres à des minorités, même sans rattachement à une base territoriale, existent. On voit là également se dessiner des axes pour structurer une réflexion enrichissante entre certains aspects de ce nouveau droit des minorités et les acquis du fédéralisme.

Relevons encore que si cette réapparition de la dimension politique du droit des minorités dans les instruments multilatéraux du droit international peut paraître inattendue après cette longue éclipse, elle n'a pas été sans opposition. Ainsi le projet de Protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté par sa Recommandation 1201 (1993) du 1er février 1993, bien qu'il se situe dans la logique des conclusions que formulera le sommet des Chefs d'État et de gouvernement qui se réunira à Vienne en octobre de la même année, a vu depuis son adoption une forte opposition se cristalliser sur son article 11. Ce dernier se lisait comme suit :

“Dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique, et conforme à la législation nationale de l'État”.

Cette disposition est perçue par de nombreux États d'Europe centrale et orientale comme une menace potentielle pour leur intégrité territoriale. Il faut premièrement effectivement constater que la formulation de cet article rend

⁴⁴Dans ce sens par exemple, la création par le Gouvernement Roumain d'un Conseil pour les minorités nationales (Arrêté du Gouvernement Roumain N° 137/1993, du 6 avril 1993). Un tel Conseil n'a cependant qu'une fonction consultative auprès du gouvernement.

⁴⁵Voir pour un exemple de ce type le § n° 29 *infra*.

difficile à concevoir qu'il puisse figurer dans un Protocole additionnel à la CEDH, et à ce titre bénéficier des mécanismes de protection des droits individuels devant la Cour de Strasbourg ; il s'agit en effet à l'évidence d'une référence à des droits collectifs, et en conséquence de tels droits ne sont pas à leur place dans ce type de texte. Ce projet d'article et l'évocation même d'une forme d'autonomie quelconque au bénéfice d'un groupe minoritaire a d'ailleurs disparu dans la Recommandation subséquente de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur ce thème, qui propose une version modifiée de la proposition de Protocole Additionnel à la CEDH ⁴⁶.

Mais même lorsqu'il s'est agi de placer une référence à cette Recommandation dans des Conventions bilatérales de bon voisinage et de relations amicales, comme cela a été fait lors de négociations de traités bilatéraux encouragées à se développer dans le cadre du processus lié au Pacte de stabilité en 1995, cette simple référence à la Recommandation 1201 plutôt qu'à la Recommandation 1255 — en raison de la présence de l'article 11 dans le premier projet — a conduit à l'abandon, malgré la pression sérieuse des diplomaties occidentales, des négociations entre la Hongrie et la Roumanie. Quant au texte d'accord entre la Hongrie et la Slovaquie, s'il reprend bien cette référence à son article 15, § 4, lit. b, il n'est à ce jour toujours pas ratifié par le Parlement slovaque, notamment en raison de la présence de cette disposition. L'on est donc fondé à se demander si c'est uniquement la rédaction maladroite de cette disposition — notamment avec la référence aux seules régions où les personnes appartenant aux minorités nationales sont majoritaires, ce qui effectivement peut laisser planer des doutes sur les intentions des promoteurs d'un tel texte — qui en provoque le rejet ou si la référence à des droits de type collectifs qui devraient être accordés à certains groupes minoritaires entraîne aujourd'hui encore un rejet systématique. En effet, il faut constater que les avancées que nous avons pu observer dans les approches des normes relatives au traitement des minorités après 1989 figurent dans des textes qui ne sont pas de nature contraignante, donc pas directement créateurs d'obligations pour les États qui les acceptent.

En conclusion de cette première partie, notons que la question portant sur l'existence d'un domaine de comparaison entre les questions relatives aux minorités et celles relevant du fédéralisme méritait d'être posée. Que si cette zone de convergence au sein de laquelle une comparaison peut apporter des éléments de réflexion existe bien, ses contours ne sont pas encore clairement définis, en tous cas pas par le droit positif. Il n'en demeure pas moins que le contenu de ce confluent mérite d'être examiné attentivement. Nous allons donc tenter, dans une brève deuxième partie, d'identifier les éléments par lesquels le droit issu des pratiques fédérales pourrait contribuer à l'élaboration ou à l'étude d'un droit des minorités.

⁴⁶Recommandation 1255 (1995) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée le 31 janvier 1995.

II. Éléments de réflexion inspirés de l'expérience fédéraliste utiles au développement d'un droit des minorités

Avant même de nous livrer à quelques développements que ce soit dans cette seconde partie, il nous paraît nécessaire de mettre en garde le lecteur contre toute tentation de considérer qu'une fois admis le principe que certains aspects de la question minoritaire peuvent être traités de façon utile et efficace par des mécanismes inspirés du fédéralisme, un système fédéral constituerait nécessairement une solution permettant d'éviter l'émergence de revendications minoritaires⁴⁷. D'une part, il existe des systèmes fédéraux qui ne fonctionnent guère dans l'intérêt d'une protection effective ou d'un respect des droits des groupes minoritaires qui les composent. Ainsi en jugera probablement l'histoire de ce qui s'est produit avec la Fédération yougoslave et probablement avec la Fédération de Russie. Mais plus intéressant encore nous paraît être l'exemple canadien. En effet, le fédéralisme canadien semble, pour un observateur extérieur, fonctionner relativement efficacement, y compris grâce à des mécanismes ad hoc de réajustement du système. Et pourtant les "souverainistes" québécois considèrent toujours nécessaire d'obtenir une souveraineté pleine et entière sur leur propre destinée, et ne souhaitent plus poursuivre une existence collective au sein d'un espace politique plus vaste, fut-il fédéral. Pareil constat, qui d'ailleurs mérite d'amples réflexions que cet article ne permet pas d'aborder nous pousse à relativiser l'utilité des enseignements que l'on pourra tirer de l'observation des expériences fédérales.

Dans le même temps, il est aussi possible de prendre en considération des cas où des mécanismes et des institutions du fédéralisme ont été utilisés pour gérer de manière efficace une situation minoritaire génératrice de revendications importantes et de tensions politiques sérieuses. Ainsi lorsqu'en Suisse les habitants du nord du Canton de Berne, majoritairement francophones, réclament un statut particulier au sein dudit canton — qui est à une très large majorité composé de locuteurs germanophones — c'est une solution de type fédéraliste qui est trouvée à ce problème de minorité, par la constitution d'un nouveau Canton — le Canton du Jura — dans lequel les francophones deviennent majoritaires⁴⁸.

Ces deux exemples contradictoires, tout au moins dans leurs résultats actuels, nous permettent de mettre en lumière une première caractéristique commune aux questions minoritaires et à l'approche fédéraliste : il n'existe dans aucun de ces deux domaines d'approche globale ou de droit unifié. Ainsi un

⁴⁷ Ainsi lorsque Sidjanski écrit dans le Dictionnaire International du Fédéralisme que "*Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités : sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération ; de même que de préserver la qualité propre des Nations ou des États fédérés, ou des Régions fédérées*" (p. 73)" cela nous paraît relever d'un optimisme hors de propos face à l'acuité des problèmes soulevés par certaines questions minoritaires, y compris dans des États fédéraux.

⁴⁸ Pour un examen du processus de création du Canton du Jura analysé comme réponse à un problème de minorité, voir notamment Hans-Joachim Harder, *Der Kanton Jura : Ursachen und Schritte zur Lösung eines Schweizer Minderheitenproblems*, Frankfurt-a-M., P. Lang, 1978, 373 p.

observateur trouvera probablement autant de différences que de ressemblances entre les divers systèmes fédéraux existants. Il en ira de même pour ce qui est des situations et des aspirations de groupes minoritaires différents. Les contextes institutionnels, historiques, sociologiques, géographiques et autres doivent tous être pris en considération dans la définition d'un système fédéraliste, comme dans l'élaboration d'un système normatif apte à traiter du cas d'une minorité particulière. Ainsi les auteurs qui se sont penchés sur le fédéralisme — notamment au sein de l'important courant des fédéralistes européens depuis la seconde guerre mondiale — ont plus insisté sur la méthode fédéraliste ou les principes fédéralistes⁴⁹, que sur la recherche d'une définition précise d'un fédéralisme unifié ou d'un droit international du fédéralisme. Une telle approche n'est d'ailleurs pas novatrice, puisque Proudhon déjà traitait du "principe fédératif" et non d'un fédéralisme en tant que système. Pour ce qui est de l'approche juridique des problématiques liées aux questions minoritaires, la perspective nous paraît devoir être similaire.

Pareil constat nous ramène d'ailleurs à l'observation que formulait en 1948 l'Assemblée Générale des Nations Unies qui affirmait déjà qu'

"il est délicat d'adopter une solution uniforme de cette question complexe et délicate qui revêt des aspects particuliers dans chaque État où elle se pose".

Il nous semble donc devoir considérer que les principes du fédéralisme ne peuvent que servir de source d'inspiration à des règles générales applicables au droit des minorités, pour ce qui concerne la sphère publique de ce droit et non être transposées en tant que telles. Il va simultanément de soi que le principe de non-discrimination et son caractère universel doit rester la règle pour ce qui est des situations individuelles, que les personnes concernées appartiennent à un groupe majoritaire ou minoritaire.

Une difficulté qui prend une importance primordiale dans l'élaboration d'un système pour la protection des minorités inspiré d'une approche fédéraliste est la définition des groupes qui participent à ce système. Dans le système fédéral, ce sont des entités territoriales (les États fédérés, qu'ils soient ...États américains, Länder allemand ou Cantons suisses) qui participent à un ensemble géographique plus large, un État — qui est dans le même temps un espace juridique unique. ainsi les composantes au sein d'un système fédéral sont elles clairement définies et relativement stables⁵⁰, alors que la reconnaissance de droits à des groupes minoritaires bute sur la fort délicate question de la composition de ces groupes minoritaires. En effet, c'est un principe reconnu par les règles applicables aux groupes minoritaires que l'appartenance à un tel groupe est laissée au libre choix des personnes qui présentent certaines caractéristiques communes (même appartenance "ethnique", usage de la même langue, culture commune et différente de la culture majoritaire, religion commune distincte de celle de la majorité, ...).

⁴⁹Voir par exemple les écrits d'Henri Brugmans, d'Alexandre Marc, de Denis de Rougemont ou de Dusan Sidjanski.

⁵⁰L'on ne peut pas exclure des modifications des frontières internes des entités fédérées appartenant à une même fédération, mais ceci constitue, l'observation des États fédéraux le montre, un aspect tout à fait marginal de l'évolution des systèmes fédéraux.

Il existe donc une double dimension à cette appartenance, dont la prise en compte nécessite une combinaison de critères objectifs et subjectifs⁵¹. Pareille approche ne saurait être remise en cause, sous peine d'une part de perpétuer éternellement des ruptures au sein d'une société, comme l'exprime fort bien Geneviève Koubi en ces termes :

“[...] toute décision sur l'appartenance d'un individu dans un groupe minoritaire univoque revient à l'enfermer dans un système clos de désignation de la différence”⁵².

Mais se départir de cette règle conduirait aussi d'autre part à retomber sur la contradiction entre les droits individuels — à savoir le droit de chaque individu de choisir, au sein de la société dans laquelle il naît “Égal en dignité et en droit” avec tous les autres individus composant cette société, le destin que son autonomie individuelle lui permet de déterminer librement⁵³ — et le droit de la minorité à subsister en tant que telle, et de ne pas se voir disparaître en tant que groupe distinct suite à l'assimilation par le groupe majoritaire des individus qui la composent.

La conséquence logique que l'on tire de ce libre choix d'appartenance ou de non-appartenance à un groupe minoritaire pour ce qui est de l'exercice par ce groupe minoritaire de droits collectifs selon des procédures démocratiques, est l'impossibilité de déterminer de manière stable la composition du groupe⁵⁴. Il en découle que l'on ne pourrait guère reconnaître à pareil groupe la possibilité d'exprimer démocratiquement des choix collectifs⁵⁵. Cette difficulté est souvent contournée aujourd'hui par l'adjonction d'une composante territoriale parallèlement aux caractéristiques du groupe minoritaire dont l'implantation géographique correspond plus ou moins à ce territoire⁵⁶. L'autre approche

⁵¹ En ce sens, l'article 3 § 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (1995) stipule clairement : “*Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et [...]*”. L'appartenance déterminée par les critères posés à l'article premier représente le critère objectif, et le droit de choisir l'élément subjectif. Pareille norme représente un standard dans les instruments relatifs aux droits des minorités.

⁵² *Penser les minorités en droit*, in *Le droit et les minorités*, op. cit. , p. 277.

⁵³ Voir pour cette contradiction la résolution que nous lui proposons les paragraphes ???

⁵⁴ Koubi constate ainsi que “*la consistance sociale de la minorité varie au gré des mouvements individuels, suivant les manifestations de solidarité qu'ils drainent*” (op. cit. , p. 277).

⁵⁵ “*Toute personnalisation de la minorité en une entité abstraite nécessite une détermination de sa composition suivant des critères objectifs, dont notamment les procédés d'enregistrement des adhésions*”, Koubi, op. cit. , p. 277.

⁵⁶ Ainsi par exemple la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe, bien qu'elle vise à résoudre des questions liées à l'usage d'une langue minoritaire et au statut des populations qui utilisent une langue minoritaire, repose, comme le montrent clairement les définitions qui découlent de son article premier, d'une conception territoriale des droits à accorder. Elle fonde ainsi comme principale distinction celle qui existe entre “*les territoires dans lesquels une langue régionale ou minoritaire est pratiquée*” (Art. 1er, lit. b) et les “*langues dépourvues de territoire*” (Art. 1er, lit. c). De même pour les approches retenues par le Document final de Copenhague (CSCE, juin 1990, voir ci-dessus n° 21), la Déclaration de l'A.G. des Nations Unies de 1992 (ci-dessus, n° 22) ou le Projet de Protocole additionnel à la CEDH (ci-dessus, n° 23).

possible est celle du fédéralisme personnel, inventée par Karl Renner au début du siècle⁵⁷, et qui aujourd'hui existe dans une certaine mesure en Belgique, par exemple la possibilité dans la région de Bruxelles-Capitale officiellement bilingue, pour les électeurs de choisir de se faire inscrire au sein du collège électoral néerlandophone ou du collège électoral francophone. De même, les matières de type culturel ou personnalisable⁵⁸ relèvent des compétences des "communautés", et non des régions. Mais ce fédéralisme personnel a dans les faits tendance à être réduit à une dimension territoriale, comme le montre notamment la fusion des exécutifs de la Communauté néerlandophone et de la Région flamande.

La tendance serait donc, lorsque l'on peut s'appuyer sur une base territoriale, de se référer aux mécanismes du fédéralisme, et lorsque la base est de type communautaire, de se référer aux mécanismes découlant du droit des minorités. Il nous semble cependant que des mécanismes inspirés du fédéralisme peuvent sans difficultés insurmontables être adaptés aux relations entre communautés, même sans base territoriale. En effet, si l'assise territoriale des entités fédérales les rend plus aisées à appréhender par la raison, il n'empêche que le système fédéral permet, pour reprendre les termes cités en introduction du Doyen Vedel, l'existence d'"une société de société", et non un simple assemblage de territoire. Un système fédéral n'articule pas les droits des territoires, mais bien les droits des populations habitant des territoires composant l'État fédéral. Or, dans le même temps les ...États fédérés garantissent tous à leurs nationaux la liberté d'établissement sur l'ensemble du territoire national, ainsi que le droit de vote aux nationaux sur l'ensemble du territoire, que ce soit sur le plan fédéral ou lors des consultations réalisées au niveau des entités fédérées. Ainsi la composition des corps électoraux régionaux dans un État fédéral, même si leur délimitation découle d'une référence au territoire, n'en n'est pas moins potentiellement mouvante. Si les règles du fédéralisme ont su s'accommoder de ces conditions, il nous semble intéressant d'examiner comment et d'imaginer alors les conditions auxquelles ce principe pourra être transposé — au niveau des principes — à l'organisation de la part publique de divers droits des minorités.

De nombreuses autres notions nous paraissent communes aux préoccupations fédéralistes et à celles relatives aux minorités. Ainsi le concept d'autonomie, que nous avons à plusieurs reprises croisé parmi les éléments apparaissant au cours du développement du droit des minorités, est également un principe étudié par la doctrine fédéraliste. Selon cette dernière, comme nous l'avons montré ci-dessus, "*au sens juridique, l'autonomie désigne toujours un pouvoir législatif. Mais elle est le contraire de la souveraineté*"⁵⁹. Il y a là, même si les raisonnements pour y parvenir diffèrent, des similitudes avec l'opinion exprimée par la Commission des rapporteurs qui s'était penchée en 1921 sur la portée du statut d'autonomie des Îles Aland⁶⁰. Une combinaison intéressante du principe d'autonomie selon cette double logique peut être trouvée dans l'Accord sur le

⁵⁷Voir note 8 *supra*.

⁵⁸Article 128 de la Constitution belge du 17 février 1994.

⁵⁹Dictionnaire International du Fédéralisme, p. 23.

⁶⁰Voir *supra* § n° 10, notamment note 13.

Tyrol du Sud conclu entre l'Autriche et l'Italie le 5 septembre 1946 à Paris. Son texte prévoit que :

“À la population des territoires ci-dessus mentionnés sera accordé l'exercice du pouvoir législatif et exécutif autonome régional. Le cadre pour l'application de ces dispositions d'autonomie sera fixé en consultation aussi avec les représentants de la population locale de langue allemande”⁶¹.

Cette disposition incorpore bien un concept d'autonomie fédéraliste “à la population des territoires ci-dessus mentionnés” et un concept d'autonomie minoritaire “les représentants de la population locale de langue allemande”. L'intérêt de cette combinaison est qu'elle correspond dans une large mesure aux exigences posées par Habermas dans son essai. En effet, une autonomie est accordée à l'ensemble de la population résidant dans les territoires qui font l'objet de l'accord, et non seulement aux membres du groupe minoritaire (“la population locale de langue allemande”). Par contre, ce segment particulier de la population — qui constitue à n'en point douter une minorité linguistique dans l'Italie prise comme un espace juridique unique — n'est pas uniquement consulté lors de la définition des droits substantiels qui doivent être reconnus à ses membres, mais également pour la définition du cadre qui doit assurer la garantie “neutre” de ces droits. On le voit dans ce contexte, le principe d'autonomie constitue une pierre d'angle commune aux principes fédéralistes et à ceux applicables aux problématiques minoritaires.

De même, un principe fédéraliste qui connaît actuellement un intérêt considérable en Europe, celui de subsidiarité, nous semble pouvoir faire l'objet de développement intéressant pour ce qui est de la détermination des compétences qui devraient revenir aux groupes minoritaires, et celles qui ne peuvent être exercées efficacement qu'au niveau supérieur, à savoir au niveau étatique. Certes les paramètres pour ce qui concerne les compétences à reconnaître aux entités d'une structure fédérale ou aux communautés vivant dans un État multiculturel ne seront pas les mêmes. Mais de nombreux aspects de la méthode nous semblent pouvoir être transposés.

L'objectif limité de cette étude ne nous permet pas d'examiner un à un tous les mécanismes du fédéralisme qui pourraient se révéler pertinents pour l'élaboration d'une conception d'un droit des minorités qui inclut une part de droits collectifs, donc politiques. Il nous semble cependant que les quelques exemples que nous avons examinés ci-dessus montrent, une fois admise l'existence d'une composante “politique” d'un droit des minorités, l'intérêt d'une telle démarche.

En guise de conclusion, bien qu'il nous semble qu'il s'agit plutôt là de l'énoncé des éléments pour l'ouverture d'un nouveau débat, nous souhaitons simplement souligner les éléments suivants.

La prise en compte de la dimension collective de certains éléments du droit des minorités ne se fait aucunement au détriment des garanties individuelles qui appartiennent, conformément aux nombreux instruments internationaux et aux

⁶¹ Article 2 de l'Accord sur le Tyrol du Sud. (Texte reproduit dans *Le droit et les minorités*, p. 415-416).

règles de droit interne des États démocratiques, à chaque individu. Cependant, elle permet d'insérer la problématique des minorités au sein de sociétés prises dans leur ensemble, et non de la confiner au débat — stérile à terme — entre d'une part les droits de l'homme universels reconnus à tous les individus dans un ordre juridique moderne, d'autre part les droits particuliers reconnus aux individus membres d'un groupe minoritaire et qui veulent se prévaloir de cette qualité, et également le droit du groupe minoritaire de perpétuer son existence et en conséquence d'adopter certaines dispositions qui peuvent dans certains cas particuliers, obliger à une pesée d'intérêt entre les droits individuels universels et les droits collectifs particuliers. Avec alors deux camps qui peuvent s'affronter éternellement, car la primauté d'une de ces options sur l'autre est alors question de *Weltanschauung*.

L'acquis essentiel du fédéralisme revient alors dans la capacité qu'a eue dans la pratique ce système politique à "*concilier les libertés particulières et les nécessités d'une organisation collective*"⁶². En effet, cette reconnaissance de droits de type politique aux groupes minoritaires permet d'élargir le débat au-delà de la question de la reconnaissance de droits particuliers à reconnaître aux groupes minoritaires. Elle oblige, en se situant dans la sphère publique, à prendre en compte l'inscription de ces normes dans la structure institutionnelle de l'État et permet ainsi de répondre à l'exigence que l'on commence à voir formulée de réfléchir également aux liens entre groupe(s) minoritaire(s) et groupe majoritaire⁶³. C'est certainement dans cette perspective que les enseignements du fédéralisme pour l'élaboration des principes d'un droit des minorités contemporain, aptes à prendre en compte la diversité des situations existantes, respectant les deux faces du principe d'autonomie et inscrivant les droits des groupes minoritaires en articulation avec le droit de la société dans laquelle existe ce groupe minoritaire seront les plus utiles.

L'auteur a bénéficié durant l'année 1995 d'une bourse de recherche octroyée par la Région de Bruxelles-Capitale qui lui a permis de conduire au sein du Centre de Droit Public de l'Université Libre de Bruxelles des recherches sur le droit des minorités.

⁶² Raymond Aron et Alexandre Marc, *Principes du Fédéralisme*, Paris, Le Portulan, 1948, p. 63.

⁶³ Ainsi dans le numéro de janvier 1996 de *Via Europa* peut-on lire sous la plume de Katy Levai : "*Une politique des minorités efficace ne doit pas se contenter d'accorder des droits particuliers à certains groupes, elle doit établir des liens entre majorité et minorités*" (p. 23).

Fédéralisme et minorités

Ernest Weibel
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
(Suisse)

Le thème du fédéralisme et des minorités est d'une approche difficile, d'autant plus que les deux termes impliquent une très grande diversité de définitions, de perceptions et de connotations. Les débats concernant ces deux concepts suscitent également de nombreuses controverses dans le monde contemporain.

Notre réflexion s'attachera d'abord à l'examen de quelques traits distinctifs du phénomène fédéraliste et de la problématique minoritaire, puis nous aborderons à la lumière de quelques cas concrets la gestion de problèmes minoritaires, notamment au niveau du fédéralisme.

Le fédéralisme tire son origine de "foedus" qui signifie en latin ligue ou alliance. En anglais, le mot apparaît lors de la Première Révolution d'Angleterre en 1645. Il prend son acception actuelle lors de la Guerre d'indépendance des États-Unis en 1777⁶⁴.

En France, Montesquieu l'utilise pour la première fois dans son ouvrage "De l'esprit des lois" (1750), à propos de la république fédérative. Il en donne la définition suivante :

"cette forme de gouvernement est une convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former. C'est une société de sociétés qui en font une nouvelle qui peut s'agrandir par de nouveaux associés qui se sont unis".

Montesquieu semble, du reste, donner la préférence à ce système de gouvernement sur tous les autres. "Composé de petites républiques" l'ensemble fédératif "jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacune ; et à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies"⁶⁵.

La Révolution française est marquée à ses débuts par l'opposition entre Girondins fédéralistes et Montagnards ou Jacobins défenseurs de l'unité et de

⁶⁴Max Frenkel, *Foederalismus und Bundesstaat*, Band I. Foederalismus, Peter Lang Verlag, Bern, 1984, p. 81.

⁶⁵Montesquieu, *De l'esprit des lois*, in "Montesquieu. Oeuvres complètes", Seuil, Paris, 1964, p. 577.

l'indivisibilité de la nation française⁶⁶. En Suisse, selon Denis de Rougemont, le terme est employé en français pour la première fois en 1822⁶⁷.

Comme l'observe pertinemment Max Frenkel, lorsqu'on emploie aujourd'hui les termes "Föderalistisch" en allemand ou "fédéraliste" en français, on met l'accent sur l'autonomie des collectivités fédérées. Il n'en est pas de même en anglais avec "federal" qui sous-tend le renforcement du pouvoir fédéral au détriment des entités fédérées. Ce trait centripète, typiquement anglo-saxon, se retrouve du reste, entre autres, de nos jours aux États-Unis, au Canada ainsi qu'en Australie⁶⁸.

Comme le souligne Maurice Croisat, il n'existe pas de "définition universelle du fédéralisme". Celui-ci se profile, de la sorte, comme une "notion générale" ayant trait à toute une série d'organisations sociales et politiques. Il peut se référer à des institutions de la société civile, voire à la sphère des relations internationales. Il suppose à la fois des règles constitutionnelles et des pratiques politiques⁶⁹.

Le fédéralisme se distingue, d'autre part, de la fédération. Dans le premier cas, il s'agit, comme le dit Alexandre Marc

"d'une philosophie compréhensive de la diversité dans l'unité"⁷⁰,

tandis que dans le second nous observons une application concrète du fédéralisme sur le plan institutionnel.

I. Les trois orientations du fédéralisme

Trois orientations sont également perceptibles dans la thématique du fédéralisme. Nous avons, tout d'abord, l'option centralisatrice. Celle-ci implique une vision unitaire de la dynamique fédéraliste. Elle vise à unir des ensembles distincts dans une perspective centripète. Dans cette optique, l'itinéraire fédéraliste n'est conçu que sous la forme d'une étape vers l'unité et la centralisation. La logique qui anime cette conception, est, d'ailleurs, unitaire.

L'option décentralisatrice renvoie à une notion d'équilibre entre la liberté et l'autorité. Elle s'inspire largement de l'oeuvre de quelques grands penseurs de

⁶⁶ Les Montagnards ou Jacobins veulent établir un régime centralisé. Ils accusent, entre autres, les Girondins de collusion avec les Royalistes et surtout de fédéralisme, c'est-à-dire de vouloir détruire l'unité de la France pour établir une république fédérale comme celle des États-Unis.

⁶⁷ Denis de Rougemont, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Paris, 1965, p. 93.

⁶⁸ Max Frenkel, *op. cit.*, p. 81.

- Notons, à ce propos, que le nom de "Federalists" s'applique aux États-Unis aux partisans de l'adoption de la constitution de 1787 puis il se réfère à partir de 1791 à un groupe politique prônant, entre autres, de plus grands pouvoirs pour le gouvernement fédéral-central -.

⁶⁹ Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Ed. Montchrestien, 2ème éd., 1995, p. 11-12.

⁷⁰ Alexandre Marc, *Dialectique du déchainement. Fondements philosophiques du fédéralisme*, Editions du Vieux Colombier, 1961, p. 14.

l'anarcho-syndicalisme libertaire et fédéraliste du XIXème siècle, dont Proudhon est sans conteste l'un des plus illustres représentants.

La troisième voie dite du fédéralisme d'équilibre s'attache à la conciliation et à la coopération entre l'intégration et l'autonomie. Elle vise à établir un compromis entre la solidarité envers le centre et le respect des particularismes de la périphérie. C'est du reste cette orientation qui semble la plus proche du constitutionnalisme moderne ⁷¹.

Quoi qu'il en soit, toute fédération est en partie tributaire "du fédéralisme en tant que philosophie, système de pensée... Il n'y a pas de fédération sans une part de fédéralisme... avec des orientations plus ou moins centralisées ou décentralisées ou encore équilibrées" ⁷².

II. Une genèse pragmatique

La genèse des principaux systèmes fédératifs actuels procède, dans un très grand nombre, de règles pragmatiques plutôt que d'une idéologie fédéraliste préconçue.

Tous les modèles fédéralistes, notamment ceux des États-Unis, de la Suisse et de l'Allemagne comportent lors de leur formation des traits et des accidents particuliers liés, non seulement à l'environnement socio-économique mais également à la conjoncture historico-politique de l'époque. Il en ressort qu'il est difficile de tirer sans réserve des conclusions concernant l'applicabilité de telles expériences fédéralistes à d'autres sociétés politiques ou à l'évolution de la société internationale ⁷³.

III. L'organisation fédérale du Reich allemand

Si l'on étudie le cas allemand, la construction du système fédératif allemand à la fin du XIXème siècle dépend en grande partie de la politique de puissance et du pragmatisme du Chancelier Bismarck. Celui-ci a bâti un édifice fédéral contrôlé et dirigé par le Royaume de Prusse. La constitution de la Confédération de l'Allemagne du nord (Die Verfassung des Norddeutschen Bundes) du 16 avril 1867 et du nouvel Empire allemand (Die Verfassung des Deutschen Reiches) du 16 avril 1871 ne font que conforter le rôle dominant de l'État prussien. Celui-ci joue un rôle léonin face aux vingt-cinq autres États fédérés de l'Empire ⁷⁴.

De même, la naissance de la Suisse moderne en 1848 (constitution fédérale du 12 septembre 1848) résulte d'un concours de circonstances particulières. Nous avons, entre autres, la guerre civile (4-29 novembre 1847) et la victoire du camp radical (favorable à un renforcement du lien fédéral) face aux Conservateurs des

⁷¹Maurice Croisat, *op. cit.*, p. 17-18.

⁷²Maurice Croisat, *op. cit.*, p. 18.

⁷³Paul Reuter, *Institutions internationales*, PUF, Thémis, 1967, p. 155.

⁷⁴Rudolf Schuster (Hrsg), *Deutsche Verfassungen*. Goldmann Verlag, 1992, p. 14-16.

sept cantons catholiques de la Ligue séparée ou “Sonderbund” (hostiles à une modification du Pacte fédéral de 1815 instituant une Confédération d’États). Alors que les forces radicales victorieuses commencent à élaborer le projet d’une constitution fédérale pour la Suisse en février 1848, la révolution éclate partout en Europe (États italiens, France, Autriche, Prusse, États allemands). Bref, la déstabilisation des grandes puissances continentales (dont quelques-unes avaient manifesté l’intention d’intervenir, en Suisse en faveur du Sonderbund) va permettre à la Suisse de reformer ses institutions sans ingérence étrangère ⁷⁵.

IV. Les deux modes de formation d’un État fédératif

Il existe, par ailleurs, deux modes de formation d’un État fédératif : par assemblage d’États ou ensembles distincts ou par découpage d’un État ou ensemble unitaire.

Dans le premier schéma, on passe de la Confédération ou Ligue d’États (Staatenbund en allemand) à l’État fédératif (Bundesstaat en allemand). Cette évolution caractérise les États-Unis (Confédération d’États avant la constitution fédérale de 1787), l’Allemagne (Confédération germanique avant 1867/71) et la Suisse (Confédération suisse avant la constitution fédérale de 1848).

Mais l’ensemble fédéral peut résulter également d’un découpage d’un État unitaire centralisé ou décentralisé. C’est ainsi que la Belgique, à la suite d’une longue évolution ⁷⁶, a abandonné le cadre de l’État unitaire décentralisé de 1831 pour adopter une solution fédéraliste. L’article 1 de la constitution belge du 5 mai 1993 précise, en effet, que :

“La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions”.

De même en Allemagne, la dictature national-socialiste a construit à partir de 1933 un État unitaire et centralisé ⁷⁷. Mais celui-ci va disparaître lors de l’effondrement du Troisième Reich en mai 1945.

V. La naissance de la RFA

De 1945 à 1949, lors de la reconstitution d’une collectivité étatique en Allemagne de l’ouest, les Alliés occidentaux autorisent la création dans leurs zones d’occupation de plusieurs “Länder” qui seront dotés de constitutions, de

⁷⁵Ernest Weibel, *Institutions politiques romandes*, Editions universitaires, Fribourg, 1990, p. XXXVI.

⁷⁶André Allen et Rusen Ergeç, *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l’État de 1993*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles, mars 1994, p. 4-23.

⁷⁷Heinz Laufer, *Das federative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, 1991, p. 42.

parlements élus, et de gouvernements responsables⁷⁸. Ils acceptent, d'autre part, le 1er juillet 1948 la convocation par les représentants des "Länder" d'une assemblée constituante. Celle-ci devra créer

"un gouvernement de type fédéral, le mieux approprié à rétablir définitivement l'unité allemande actuellement déchirée..."⁷⁹.

Sans entrer dans le détail de l'élaboration de la Loi fondamentale de la République fédérale allemande du 23 mai 1949, il serait erroné de croire que l'architecture fédérale de l'État ait été l'oeuvre exclusive des Puissances occupantes. Selon Heinz Laufer, les idées fédéralistes étaient alors largement répandues dans la société ouest-allemande et tout semblait indiquer que le nouvel État ouest-allemand ne pouvait "*se structurer et s'organiser que sur le plan fédéral*"⁸⁰.

Cette greffe fédéraliste en Allemagne occidentale s'inscrivait, en effet, dans la tradition fédéraliste qui avait persisté à travers la République de Weimar et dans la tourmente du Troisième Reich⁸¹. Toutefois les nouveaux agrégats territoriaux, baptisés "Länder" mis en place par les Alliés occidentaux après la débâcle nazie de mai 1945 ne correspondent plus nécessairement aux anciens "Länder" de la République de Weimar⁸².

⁷⁸ Les Alliés occidentaux avaient autorisé la création de 11 "Länder" : Bavière, Wurtemberg et Bade du nord, Brême, Hambourg, Rhénanie du nord-Westphalie, Basse-Saxe, Hesse, Schleswig-Holstein, Rhénanie-Palatinat, Bade et Wurtemberg-Hohenzollern. Ces trois derniers "Länder" vont fusionner en 1951 pour former le "Land" du Bade Wurtemberg. Quant à la Sarre, elle sera intégrée à la R.F.A. le 1er janvier 1957. Cf. *Verfassungen der deutschen Bundesländer. Gesetze über die Landesverfassungsgerichte. Geschäftsordnungen. Grundgesetz. BVerfGG. Beck-Texte im DTV. 4. Auflage, 1991, p. 10-11.*

⁷⁹ Pierre-André Bois, *Les institutions allemandes*, Paris, PUF, 2ème éd., 1977, QJS n° 1448, p. 6.

⁸⁰ Heinz Laufer, *op. cit.*, p. 49.

⁸¹ La constitution de la République (Die Verfassung des Deutschen Reiches) du 11 août 1919 avait maintenu l'organisation fédérale de la constitution de l'Empire de 1871 en la modifiant dans plusieurs domaines. Les États fédérés (baptisés désormais "Länder") de 1871 subsistent, mais en nombre réduit. Leurs pouvoirs sont également restreints. Cf. H. Laufer, *op. cit.*, p. 37.

⁸² En 1919, la République de Weimar compte 18 "Länder", dont la Prusse qui représente les deux tiers de la superficie et de la population du Reich. Les Alliés en délimitant après la défaite du troisième Reich les nouveaux "Länder" ne font pas grand cas de considérations historiques, culturelles et économiques. Leur découpage va s'inspirer plutôt d'impératifs militaires et stratégiques. C'est ainsi que la Prusse en tant que Land va disparaître de la carte de l'Allemagne après la défaite du Troisième Reich. La loi n° 46 du Conseil de contrôle allié pour l'Allemagne occupée du 25 février 1947 va la dissoudre purement et simplement. Le territoire prussien sera morcelé entre les trois zones d'occupation occidentales, la zone d'occupation orientale (soviétique), la Pologne (qui annexe les terres l'est de la ligne Oder-Niese) et l'Union soviétique (annexion à l'URSS du nord de la Prusse orientale avec Königsberg/Kaliningrad). En Allemagne de l'ouest, seuls trois "Länder" correspondent aux anciens pays de la République de Weimar (La Bavière sans le Palatinat bavarois, Brême et Hambourg). Quant au Schleswig-Holstein, il abandonne sa qualité de province prussienne (avec l'ancienne ville libre et hanséatique de Lubeck) pour obtenir le rang de "Land". Dans tous les autres "Länder", il s'agit de découpages arbitraires des Alliés ne tenant pas compte des anciennes frontières des "Länder" ou des provinces prussiennes d'avant 1933.

VI. Un choix consensuel marqué par le pluralisme

L'expérience de la République fédérale allemande démontre bien que l'on ne peut mettre en place une organisation fédérative, sans qu'il y ait au préalable un consensus au niveau des groupes et des populations concernés, voire une tradition fédéraliste préalable. De ce fait, il est ardu de concevoir l'application à froid, en quelque sorte, d'un mécanisme fédératif dans une société qui n'est pas préparée, comme l'écrivait Montesquieu, à vivre par convention dans une société de sociétés.

Le choix d'un régime fédératif s'explique souvent par la volonté d'instituer un pouvoir central, tout en préservant la diversité "des cultures, des manières de vivre, des religions, des langues, des institutions sociales, des codes juridiques. Il peut également être le fait "d'un constat que l'histoire et les traditions politiques sont à l'origine de différences nécessitant un statut d'autonomie locale"⁸³.

VII. Pluralisme et tolérance

Dans cette optique, la véritable option fédéraliste ne peut germer que dans une société pluraliste. Or, celle-ci implique nécessairement un esprit de tolérance. Dans l'Europe des Temps Modernes, ce dernier s'est d'abord développé sur le plan religieux dans les pays protestants, puis à la suite d'un long cheminement il s'est étendu — non sans mal — au niveau politique.

Or, dans cette longue évolution vers la liberté de pensée, le principe du fédéralisme assume une fonction majeure dans la mesure où il sous-tend une conception d'autonomie, de solidarité, d'équilibre, et de partage des pouvoirs. Il représente ainsi, toutes proportions gardées, un aspect de collectivité plurielle, admettant des degrés et des différences et par conséquent tolérante.

Dans l'Occident protestant, le juriste calviniste Johannes Althusius dit Althusius (1557-1638) s'est attaché dans son oeuvre à étudier, entre autres, cette thématique du fédéralisme et de l'esprit de tolérance. Il sera, par ailleurs, "l'un des premiers théoriciens à considérer la tolérance comme un fondement de la politique". Dans sa "*Politica methodica digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*" (1603), il pose par ailleurs, les principes qui reflètent la "politique libérale poursuivie par les magistrats hollandais au cours du XVII^e siècle"⁸⁴.

Althusius s'efforce, d'autre part, dans comme l'observe Pierre Jeannin, à concilier à la fois les autonomies des villes et des régions tout en conservant

"un contenu unitaire réel à la notion d'État. La conciliation théorique de cette contradiction, c'est le fédéralisme, qui

⁸³Maurice Croizat, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁴Henry Kamen, *L'éveil de la tolérance*, Hachette, 1967, p. 217.

suppose une délimitation des compétences entre les autorités superposées”⁸⁵.

Sans explorer toute la pensée politique d’Althusius, rappelons que celui-ci insiste, entre autres, dans ses travaux sur les principes de contrat social et de subsidiarité⁸⁶.

VIII. Le lien territorial

Mais, si le fédéralisme s’insère dans le tissu de la société pluraliste, dont il constitue l’une des expressions les plus significatives, il en diffère dans son application concrète sur le plan institutionnel par un trait essentiel : le lien territorial.

Comme l’observe pertinemment Max Frenkel, toute la littérature en la matière, démontre que l’élément du territoire est fondamental lorsqu’on parle du fédéralisme. Il en résulte, toujours, selon l’auteur susmentionné la définition suivante d’un système fédératif :

“Ein Willensbildungssystem ist dann föderalistisch, wenn sich ein Verband aus territorial gebundenen Gruppen zusammensetzt, die eine verhältnismässig grosse Eigenständigkeit besitzen, und die bei der Bildung des Verbandswillens in festgelegter und ständiger Form mitwirken”⁸⁷.

En d’autres termes, une organisation fédéraliste est composée d’un ensemble de groupes territoriaux autonomes qui participent d’une manière ordonnée et permanente aux institutions et aux décisions du pouvoir central.

IX. La minorité

Nous laisserons hors de notre champ d’investigation le mode de gouvernement fédéral et le fédéralisme coopératif⁸⁸ pour nous attacher maintenant à l’examen de la notion de minorité. Les études consacrées à ce dernier concept sont innombrables et les approches méthodologiques fort diverses. Vu l’ampleur de la problématique concernant la nature et les limites du phénomène minoritaire, il nous a paru opportun de déterminer ce dernier avec précision.

Il n’est pas sans intérêt de rappeler que les auteurs de la récente Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l’Europe de 1994

⁸⁵Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*, PUF. Thémis, Tome 1er, 1967, p. 297.

⁸⁶Hans Fenske/Dieter, Mertens/Wolfgang, Reinhard/Klaus, Rosen, *Geschichte der politischen Ideen. Von Homer bis zur Gegenwart*, Fischer Verlag, 1987, p. 306-309.

⁸⁷Max Frenkel, *op. cit.*, p. 80-81.

⁸⁸Maurice Coisat, *op. cit.*, p. 33-88 (mode de gouvernement fédéral) et 89-129 (fédéralisme coopératif).

n'ont élaboré aucune définition de la "minorité nationale". Ils ont décidé d'adopter une approche pragmatique fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global des États membres du Conseil de l'Europe.

X. La définition du "Minority Rights Group"

Parmi les multiples définitions de la littérature en la matière, nous pouvons citer celle du professeur Capotorti reprise par le "Minority Rights Group". Celui-ci définit la minorité comme

"a group numerically inferior to the rest of population of a State, in a non-dominant position, whose members -being nationals of the State possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity directed towards preserving their culture, traditions, religion or language"⁸⁹.

Cette définition met l'accent sur les caractéristiques minoritaires (ethniques, religieuses ou linguistiques). Elle insiste, d'autre part, sur l'aspect quantitatif, tout en rappelant qu'il s'agit de groupes minoritaires ayant la nationalité de l'État dans lesquels ils vivent. Elle s'attache également à cerner la notion de domination. En l'occurrence le groupe minoritaire est non-dominant, ce qui peut implicitement signifier qu'il subit ou qu'il a le sentiment de subir un traitement inégal ou discriminatoire par rapport à la majorité. De surcroît, de par sa conscientisation il cherche à préserver ses traits identitaires.

Le critère d'infériorité numérique suscite d'emblée une observation de fond. La définition susmentionnée ne tient pas compte de groupes minoritaires sur le plan numérique qui peuvent dominer un ou plusieurs groupes majoritaires. Il suffit pour s'en rendre compte de se référer à l'exemple du Rwanda (indépendant le 1er juillet 1962) en Afrique.

Jusqu'en 1959,

"les pasteurs Tutsi constituant 14 % de la population (9 % en 1970), étaient les seigneurs au sens féodal du mot, des paysans Hutu (85 % de la population) et des chasseurs pygmoïdes 1 % (reste de la population primitive du plateau interlacustre). La domination politique absolue des Tutsi sur les Hutu s'appuyait sur la croyance absolue unanimement partagée par les uns et les autres que les Tutsi... étaient une race de seigneurs et que la dynastie royale des bami (sing. mwami) descendait du ciel"⁹⁰.

⁸⁹Minority Rights Group (edited by the), World Directory of Minorities, Longman, 1989, p. XIV.

⁹⁰Marianne Cornevin, *Histoire de l'Afrique contemporaine de la deuxième guerre mondiale à nos jours*, Payot, 1978, p. 239.

Notons, d'autre part, que les Tutsi et les Hutu parlent la même langue — celle des Hutu — le kinyarwanda au Rwanda et le kirundi au Burundi.

Le concept forgé par le "Minority Rights Group" élimine, d'autre part, toutes les minorités électives, c'est-à-dire d'immigrés n'ayant pas la nationalité de l'État qui les abrite. Dans cette optique, à titre d'exemple, les travailleurs turcs et leur famille établis en Allemagne (1.965.577 Turcs résidant en RFA en 1994) ne sont pas pris en considération.

Une minorité élective ou immigrée peut se transformer, cependant, sous certaines conditions et à long terme, en minorité historique territoriale. Les Allemands, appelés en Russie par les tsars à la fin du XVIII^{ème} siècle (notamment à l'époque de la tsarine Catherine II), pour y défricher les terres incultes de la région actuelle de Saratov sur les bords de la Volga, ont acquis peu à peu un droit historique sur la terre ainsi mise en valeur et la citoyenneté du pays d'accueil⁹¹.

Le professeur Capotorti mentionne, par ailleurs, dans son approche minoritaire les groupes religieux. Il cite, entre autres, l'exemple des Protestants de la République d'Irlande (Eire). Bien qu'il s'agisse d'un groupe minoritaire petit et déclinant, il représente encore de nos jours une communauté d'environ 100.000 personnes, soit près de 3 % de la population totale de l'État irlandais, disséminés sur tout le territoire de l'Eire⁹². Comme le souligne, les analystes dudit groupe, les Protestants irlandais exercent dans la société irlandaise une influence hors de proportion avec leur nombre⁹³.

L'absence de référence au cadre territorial dans l'approche du "Minority Rights Group" permet d'y intégrer à la fois les communautés religieuses minoritaires et des groupes nomades ou semi-nomades, tels que les Tziganes. Ceux-ci constituent, en effet, des éléments nomades ou semi-nomades disséminés dans toute l'Europe occidentale (en faisant abstraction de la présence des Gitans en Europe centrale et orientale). Leur présence y est attestée par ailleurs, depuis le Moyen Âge. Dans le lot des États de l'Europe de l'ouest, l'Espagne abrite le plus grand nombre de Gitans (environ 600.000 Gitans et 150.000 Quinquis). Quant à la France, elle en accueillerait environ une centaine de milliers⁹⁴.

Tout semble indiquer que la définition susmentionnée permet d'analyser un large spectre de minorités, sans pour autant comprendre les minorités numériques et sociales.

Mais, en définitive, quels critères doit-on adopter pour cerner d'une manière objective et exhaustive le phénomène minoritaire ? Certes, nous pourrions amalgamer plusieurs variables : territoriale, linguistique, religieuse, historique,

⁹¹Michael Schippan, *Wolgadeutsche. Geschichte und Gegenwart*, Dietz, Berlin, 1992. Voir également J.-F. Bourret, *Les Allemands de la Volga. Histoire culturelle d'une minorité 1763-1941*, Presses universitaires de Lyon, 1986.

⁹²Lors du recensement de 1981, l'Eire comptait 3.204.476 Catholiques romains, 95.366 Anglicans (Church of England), 14.255 Presbytériens, 5.790 Méthodistes, 12.970 personnes ayant une autre religion et 110.548 n'ayant pas répondu ou sans religion. Bien qu'ils soient disséminés sur tout le territoire irlandais, les Protestants sont particulièrement nombreux dans le comté de Cork (province de Leinster) ainsi que le long de la frontière entre l'Eire et l'Irlande du nord.

⁹³Minority Rights Group (edited by the), *op. cit.*, p. 92-93 (Protestants of Eire).

⁹⁴Minority Rights Group (edited by the), *op. cit.*, p. 93-95 (Roma in Western Europe).

raciale et sociale. De même l'élément de la conscientisation pourrait être retenu. En d'autres termes, un groupe ne devient minoritaire que s'il est conscient de son existence et des valeurs qu'il porte ainsi que de son statut dans la société dans laquelle il vit.

XI. Les minorités ethniques

Bref, il est nécessaire d'opérer un choix. Mais comment le déterminer ? Faut-il suivre la voie tracée par Guy Héraud qui a développé une typologie nationalitaire objective ?

Guy Héraud attribue à la langue un rôle premier dans le fait national

“en rapport avec le rôle qu'elle joue sur le plan de la psychologie, de la sensibilité, de la culture. Elle n'est pas seule sans doute à influencer : la religion, l'histoire, la géographie, le climat, la race même contribuent également à façonner l'ethnotype”⁹⁵.

Il cerne ainsi le problème minoritaire par le biais du mot “ethnie”, qu'il prend dans un sens différent des ethnographes (limité aux sociétés préindustrielles) et qui n'a pas de dénotation raciale. Il précise que ledit terme,

“d'une part, spécifie la nation comme groupe linguistique et d'autre part, tout élément de conscience étant absent, s'applique aussi bien aux groupes qui développent un sentiment national (Basques, Catalans, Kurdes) qu'à ceux qui en sont encore à cent lieues (les Amazoniens ou les Paléo-Sibériens, par exemple)”⁹⁶.

Dans son ouvrage “L'Europe des ethnies”, il développe une analyse binaire des groupes ethniques minoritaires. Nous avons, d'une part, les “ethnies sans État — c'est-à-dire les communautés linguistico-culturelles sans État dont la langue n'est nulle part langue officielle d'États souverains”, puis, d'autre part, “les minorités nationales et linguistiques, qui sont le prolongement outre-frontières d'ethnies constituées en États”⁹⁷.

Sans explorer toute la grille d'analyse ethnolinguistique établie par Guy Héraud, il est évident que cet outil scientifique permet d'appréhender la plus grande partie des situations minoritaires du vieux-continent⁹⁸.

⁹⁵Guy Héraud, *L'Europe des ethnies*. Bruylant, L.G.D.J., 1993, p. 14.

⁹⁶Guy Héraud, *op. cit.*, p. 14-15.

⁹⁷Guy Héraud, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁸En l'occurrence dix-huit ethnies sans État et vingt-trois États ayant des minorités nationales et linguistiques.

XII. La minorité ethno-culturelle

Toujours est-il que six éléments me semblent déterminants pour une approche minoritaire en Europe. En premier lieu, la minorité se différencie du groupe majoritaire par des particularités socioculturelles (culture, langue, tradition, religion, histoire...). Deuxièmement, elle dispose d'une base territoriale déterminée (qui peut-être d'un seul tenant ou comprenant plusieurs domaines). Troisièmement, ses membres sont citoyens du pays dans lequel ils résident (bien que ce point puisse susciter d'innombrables controverses et mériterait une analyse plus approfondie, le critère de la citoyenneté me paraît déterminant). Un quatrième trait est lié à l'identité et à la conscience de la spécificité minoritaire (idée de conscientisation). Une cinquième connotation se situe au niveau de la perception du statut minoritaire. La minorité est l'objet ou éprouve le sentiment de subir un traitement différencié et inégal de la part de la majorité. Une dernière caractéristique est représentée par la manifestation, par différents moyens (légaux ou non), de la volonté de préserver et de promouvoir les particularismes identitaires.

Si l'on s'en tient aux critères déterminés précédemment l'Europe recèle plusieurs dizaines de minorités ethno-culturelles, qui ont connu des traitements fort divers.

XIII. La gestion des situations minoritaires

Si l'on étudie la gestion de ces multiples situations minoritaires ethno-culturelles de l'Atlantique à l'Oural, il apparaît d'emblée que la panoplie offerte au cours de ce siècle varie selon les États et les époques. L'aménagement des rapports entre une majorité et une ou plusieurs minorités à l'intérieur d'un État représente une équation difficile à résoudre. Si nous essayons de brosser une esquisse schématique des divers agencements possibles, nous arrivons à en déterminer trois grandes pratiques ou expériences : la sécession, le refus de l'hétérogénéité et le polyethno-culturalisme.

Dans l'examen de cette thématique, nous laisserons, de côté, par ailleurs, la question du droit à l'autodétermination des peuples et, accessoirement des minorités, ainsi que les procédures qui y sont liées.

De même nous ne traiterons pas toute la problématique des conventions et accords internationaux en matière minoritaire.

XIV. La sécession

Nous avons, tout d'abord, le cas du groupe majoritaire dominant qui — pour différentes raisons — veut éliminer de l'espace politique qu'il contrôle une ou plusieurs minorités ethno-culturelles. La première solution est la sécession. Plusieurs cas de figure sont prévisibles. La première éventualité est offerte lorsque le groupe dominant accepte la sécession de la minorité ayant une assise territoriale.

Avant la Révolution d'Octobre 1917 Lénine défend la thèse de l'autodétermination des peuples de la Russie tsariste. La reconnaissance de ce principe devait, à son avis, résoudre les difficultés de l'État multinational russe. Elle permettrait également "d'apporter la paix entre les divers éléments prolétariens des groupes nationaux, donc à l'intérieur du parti...". Elle assurerait, d'autre part, des nouveaux alliés aux bolcheviks parmi les groupes minoritaires. Troisièmement, elle fournirait l'occasion de combattre le nationalisme grand-russe⁹⁹.

L'autodétermination prônée par Lénine va conduire à la Déclaration des droits des peuples de Russie du 15 novembre 1917 accordant, entre autres, l'égalité et à la souveraineté à tous les peuples de Russie et leur droit à l'autodétermination jusqu'à la sécession et la création d'un État indépendant.

Dans la foulée de cette proclamation, plusieurs pays et groupes minoritaires vont s'émanciper de la tutelle russe. Citons, entre autres, la Finlande qui proclama son indépendance le 6 décembre 1917, la Lituanie le 16 février 1918, l'Estonie le 24 février 1918 et la Lettonie le 18 novembre 1918. Malgré de nombreux revirements et hésitations, le pouvoir bolchevik finit par entériner ces ruptures de l'unité étatique russe.

D'autres modalités peuvent également intervenir dans le processus sécessionniste. Un groupe ou partie d'un groupe minoritaire (en l'occurrence un important courant au sein de la minorité) peuvent revendiquer la sécession, alors que la majorité s'y oppose. En Espagne, par exemple, l'objectif de l'ETA demeure aujourd'hui la "construction d'un État indépendant réunifié, avec Euskadi-Nord (avec la Navarre et le Pays basque français) et bascophone", ce qui signifie, entre autres, la sécession de l'État espagnol¹⁰⁰.

XV. Le refus de l'hétérogénéité et l'assimilation

Le refus de toute hétérogénéité ethno-culturelle peut déterminer plusieurs méthodes d'application sur le terrain. Les gouvernements ont eu recours à une très vaste panoplie de motifs pour justifier le droit à l'homogénéité ethno-culturelle. Cette pratique d'homogénéisation est aussi décrite sur le plan ethnique

"as a protection against foreign interference as well as a guarantee of internal peace and progress".

L'assimilation représente l'une des formules traditionnelles pour régler le problème minoritaire. Ivo D. Duhacek indique, à ce propos, que

"many nations that presently are relatively homogeneous have been formed by a long process of socialization of more or less dissimilar groups into one national integrated whole".

⁹⁹Hélène Carrère d'Encausse, *Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination*, in "Revue française de science politique, XXXI, vol. 2., avril 1971, p. 232.

¹⁰⁰Michael Bole-Richard, *De l'antifranquisme aux attentats, histoire d'une cause dévoyée*, in "Le Monde" du 23 février 1996.

Il précise, d'autre part, que

"rarely, however, is assimilation totally successful".

Il ajoute, en outre, que la France et l'Espagne conservent encore de nos jours des groupes minoritaires partiellement inassimilés ¹⁰¹.

Notons que cette politique intégrationniste n'est pas nécessairement violente ou contraignante. Elle peut revêtir deux formes : l'une pacifique et l'autre coercitive. Dans la première éventualité, le groupe minoritaire consent de son plein gré à perdre son identité et à se fondre dans le creuset majoritaire ¹⁰². Cette formule présuppose, d'ailleurs, un accord mutuel et tacite entre les groupes concernés, fixant les grandes lignes de cette évolution vers l'amalgame.

Dans la deuxième hypothèse, la minorité s'engage dans la voie de l'intégration sous la menace de mesures contraignantes édictées contre elle par le groupe dominant.

Si nous approfondissons cette analyse, il y a lieu d'esquisser une troisième opération d'assimilation, que nous qualifierons de subreptice. Dans cette perspective, le groupe dominant agit d'une manière machiavélique. Il masque son jeu intégrationniste sous le couvert d'une politique pluraliste et libérale. En d'autres termes, il opte en faveur du pluralisme, tout en préparant en sous main et progressivement la dénationalisation du ou des groupes minoritaires. Mais, il est ardu d'explorer ce domaine, tant il est vrai que ce processus d'intégration est difficilement détectable à court terme.

XVI. Une nouvelle délimitation des frontières

Une nouvelle délimitation des frontières des États afin de les faire coïncider avec des limites ethno-culturelles peut paraître, selon Ivo D. Duhacek, une solution commode pour homogénéiser deux États voisins. Mais, cette politique est rarement pratiquée, d'autant plus que de multiples facteurs, stratégiques, économiques, historiques et politiques en contrecarrent souvent l'application.

¹⁰¹ Ivo D. Duhacek, *Nations and Men. An introduction to international politics*. The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1975 (Third edition), p. 94-95.

¹⁰² À propos de l'assimilation, rappelons la distinction entre minorités volontaires (minorities by will) et minorités contre leur gré (minorities by force), à ce sujet : J.A. Laponce, *The Protection of Minorities*, Berkeley, 1960, p. 12 ; S. Tchirkovitch, *La règle de non-discrimination et la protection des minorités*, in "Revue générale de droit international public", 1951, p. 272.

Cette différenciation dans l'amalgame n'est pas à l'abri de critique. Voir au sujet des insuffisances de cette approche dichotomique : Alessandro Pizzorusso, *Les minoranze del diritto pubblico interno*, Milano, 1967, vol. I., p. 126-134.

Quant aux raisons qui peuvent inciter les minorités à l'intégration dans le groupe majoritaire, elles sont fort diverses. Le facteur économique peut jouer un rôle déterminant. De même l'apparition au sein de la majorité d'une nouvelle idéologie politique et sociale fusionniste peut attirer des groupes minoritaires vers l'assimilation, Alessandro Pizzorusso, *op. cit.*, vol. I., p. 289-297.

L'attribution du Burgenland à l'Autriche et du "Zipfel" de Sopron (Oedenburg) à la Hongrie en 1922 illustre, sous certaines réserves, cette notion d'homogénéisation des frontières entre deux États voisins ¹⁰³.

XVII. Le génocide

Bien que cette méthode barbare (pratiquée par le Troisième Reich) soit prohibée par une Convention de l'ONU du 9 décembre 1948, qui proclame, entre autres, que la destruction d'un groupe ethnique, racial ou religieux est un crime contre les nations que l'on doit prévenir et punir.

Toujours est-il que ledit texte n'a pas empêché les opérations de purifications ethniques et les massacres dans les Balkans au début des années quatre-vingt-dix.

XVIII. Les migrations volontaires et contrôlées

Aux côtés de cette forme de barbarie, nous pouvons citer le modèle de l'émigration. En l'occurrence, un ou plusieurs groupes minoritaires, sans qu'ils y soient officiellement contraints par le groupe dominant, quittent plus ou moins volontairement leur pays. Cette migration peut se produire à la suite d'un climat de tension, de menaces ou d'intimidation, voire de simples craintes pour l'avenir.

En 1947, lors de l'indépendance et de la partition de l'Empire des Indes (Union indienne et Pakistan), près de huit millions d'Hindous vivant à l'intérieur du nouvel État pakistanais s'enfuirent précipitamment en Inde, tandis que neuf millions de Musulmans prenaient également en toute hâte le chemin inverse. Le même processus incontrôlable se déroula en 1972 lors de la sécession du Pakistan oriental (devenu Bangladesh).

Dans l'ex-Yougoslavie, indépendamment de l'épuration ethnique, des populations entières sont actuellement déplacées, tantôt d'une manière volontaire tantôt d'une manière forcée.

Mais ces phénomènes de migration de masse peuvent aussi revêtir l'aspect d'une décision officielle et unilatérale d'un gouvernement, voire d'un accord entre deux États.

L'exemple le plus connu est celui de la Grèce et de la Turquie en 1923. Pour la première fois dans l'histoire moderne, deux États décident des échanges de population. Les Grecs d'Asie mineure (sauf ceux des Oles d'Imbros et de Tenedos à l'ouest des Dardanelles) et une partie de ceux de la Thrace turque (sauf la communauté hellénique d'Istanbul autour du Patriarcat), soit au total environ 1.500.000 personnes, doivent émigrer en Grèce.

Quant aux Turcs de la Grèce (sauf ceux de la Thrace hellénique) — auxquels le gouvernement d'Athènes ajoute force Albanais en leur qualité de musulmans — sont déplacés en Turquie.

¹⁰³ Aldo Dami, *Les frontières européennes de 1900 à 1975, Histoire territoriale de l'Europe*, Atlas, Editions Médecine et Hygiène, Genève, 1976, p. 102-103.

“Mais, même ainsi accru, leur nombre (400.000) est bien inférieur à celui des Grecs d’Anatolie. La Grèce profite également de l’occasion pour expulser, en partie il est vrai en vertu du traité de Neuilly, un grand nombre de Bulgares, soit musulmans (Pomaks) soit même orthodoxes”¹⁰⁴.

Des échanges de population vont également se dérouler à la fin de la seconde guerre mondiale. Mentionnons, entre autres, l’accord du 17 février 1946 entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie. En vertu de ce traité, le gouvernement de Prague expulse 200.000 Hongrois de Slovaquie

“en échange de l’immigration, chez elle, de moins de 40.000 Slovaques de Hongrie (sur 140.000) — surtout des comitats de Békés à la frontière roumaine, donc non contigus à la Slovaquie, — et ceci pourtant à l’issue d’une intense propagande menée sur place, sans grand succès on le voit, par des agents tchèques et à laquelle les autorités hongroises elles-mêmes furent contraintes de s’associer. Il ne restera, d’autre part, que moins de 500.000 Hongrois en Tchécoslovaquie”¹⁰⁵

XIX. La reconnaissance du polyethno-culturalisme

Aux côtés de ces solutions d’homogénéisation de l’État, nous avons la reconnaissance du pluralisme sur le plan ethno-culturel. Dans un tel contexte, nous rencontrons schématiquement quatre éventualités. Dans un premier cas, le groupe dominant établit un statut légal séparé mais inférieur pour le ou les groupes dominés. C’est le système qui a prévalu pendant longtemps en Afrique du sud (Apartheid). De même, on peut citer l’exemple du régime franquiste en Espagne (1939-1975) qui a pratiqué à l’égard des Gitans ibériques une véritable politique ségrégationniste¹⁰⁶.

Le deuxième cas de figure est illustré par le modèle du statut séparé mais égal. Dans ce cadre, le groupe minoritaire vit d’une manière séparée dans la société dans laquelle il est inséré, tout en ayant obtenu l’égalité avec le groupe dominant. Toujours est-il qu’en vertu de son statut, il peut défendre et promouvoir sa propre identité. Il peut obtenir la reconnaissance et le développement, le cas échéant, de sa langue, de sa culture, voire de sa religion. En outre, il dispose d’institutions propres.

Dans le cadre d’un statut égal mais séparé, nous pouvons discerner trois connotations. Le statut séparé et égal du groupe minoritaire est attribué à la volonté du groupe dominant, qui ne veut pas assimiler la minorité, alors que celle-ci aspire à l’intégration. Mais, il est également possible que la séparation et l’égalité soient une requête du groupe minoritaire, qui redoute de perdre son

¹⁰⁴ Aldo Dami, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁵ Aldo Dami, *op. cit.*, p. 269.

¹⁰⁶ Minority Rights Group (edited by the), *op. cit.*, p. 94.

identité. En outre, on peut concevoir que les groupes dominant et minoritaire soient d'accord pour revendiquer ensemble un statut séparé et égal pour la minorité. Ces trois éclairages impliquent, par ailleurs, de multiples combinaisons et variantes ¹⁰⁷.

XX. Les quotas

Troisièmement la gestion du problème minoritaire peut emprunter la voie de la représentation proportionnelle, dite aussi du système des quotas. Celui-ci garantit à une ou plusieurs minorités une participation effective à tous les niveaux de la société (vie politique, administration, police, armée, universités, media, institutions culturelles, entreprises...).

Mais, comme l'observe pertinemment Ivo D. Duhacek, la détermination de quotas, tout en assurant une présence minoritaire au sein des instances du groupe majoritaire, peut soulever de nombreuses difficultés. Ce contingentement peut entraver, certaines conditions, le fonctionnement du principe démocratique de la décision prise à la majorité. En effet, si l'on décide de protéger la minorité — menacée ou redoutant d'être soumise au *diktat* de la majorité — en octroyant à cette dernière un droit de veto à l'égard du groupe majoritaire, on peut s'acheminer vers la paralysie de tout le système.

Ivo D. Duhacek rappelle, à ce propos, le cas de la République de Chypre (proclamée le 16 août 1960) dont la constitution de 1960 (l'une des plus longues et des plus élaborées du monde avec 199 articles) prévoyait, entre autres, dans plusieurs domaines des quotas et un droit de veto en faveur de la minorité chypriote turque ¹⁰⁸. Or, cette disposition se révéla à l'usage désastreuse. Elle provoqua, concurremment avec d'autres éléments, de graves tensions internes et la crise de l'été 1974 ¹⁰⁹.

XXI. Le fédéralisme et les minorités

Quant aux solutions fédéralistes, elles permettraient "avant tout d'intégrer les minorités dans la communauté étatique". Selon Thomas Fleiner-Gerster, elles peuvent, en effet, s'y développer de façon autonome et même, dans certaines circonstances, élire leur propre gouvernement et décider elles-mêmes de leur sort dans maintes affaires. La protection des minorités ethniques, linguistiques et historiques constitue à coup sûr la principale raison pour laquelle l'idée du fédéralisme cherche à s'imposer aujourd'hui de manière si véhémente parfois ¹¹⁰.

Il n'en demeure pas moins vrai que si le cadre fédéraliste peut représenter un modèle de gestion de situations minoritaires ethno-culturelles en Europe, il

¹⁰⁷ Ivo D. Duhacek, *op. cit.*, p. 98-99.

¹⁰⁸ Ivo D. Duhacek, *op. cit.*, p. 100.

¹⁰⁹ Jean Catsiaspis, *Les origines de la crise de l'été 1974*, in "La question chypriote", La Documentation française, Problèmes économiques et sociaux, n° 308, 15 avril 1977, p. 4-6.

¹¹⁰ Thomas Fleiner-Gerster, *Théorie générale de l'État*, PUF, 1986, p. 216.

convient de préciser que dans la réalité la solution fédéraliste n'est pas nécessairement la panacée en la matière.

En limitant notre investigation aux systèmes fédéralistes européens, nous pouvons en distinguer deux types. Dans le premier lot, nous avons tous les régimes fédératifs traditionnels occidentaux dans lesquels les collectivités fédérées territoriales se caractérisent par des connotations historiques, traditionnelles, politiques, économiques et socioculturelles, tandis que le deuxième groupe réunit les fédérations basées sur des entités fédérées ayant des traits ethno-culturels dominants.

XXII. Les régimes fédératifs traditionnels

Dans le premier groupe, nous rencontrons, entre autres, la République fédérale allemande, la Suisse et l'Autriche. L'Allemagne, comme nous l'avons vu précédemment, n'a pas bâti son édifice fédératif sur une base ethno-culturelle. Toutefois les deux plus importants groupes minoritaires territoriaux y bénéficient d'importants avantages et garanties — en l'occurrence des Danois du Land du Schleswig-Holstein et les Souabes ou Wendes de Lusace ¹¹¹.

La Suisse plurilingue (trois langues officielles : allemand, français et italien, quatre langues nationales : les trois précédentes et le romanche, sans oublier le "schwytzertsch" qui n'a pas de caractère officiel) mérite, de son côté, une réflexion spécifique. Tout d'abord, le fédéralisme helvétique ne procède pas d'éléments linguistiques ou ethniques ¹¹² mais d'un substrat cantonal et communal, où s'enchevêtrent des facteurs historiques, politiques, socioculturels et économiques. En d'autres termes, la Suisse moderne et fédéraliste ne s'est pas constituée pour unir des populations allemandes, françaises et italiennes ¹¹³.

Il n'en demeure pas moins vrai que le fédéralisme suisse, de par ses principes, ses équilibres internes et son respect des libertés locales, a préservé cette hétérogénéité qui s'appuie sur les particularismes des 26 cantons et demicantons ainsi que sur les 3.000 communes. Mais cette cohabitation n'est pas toujours harmonieuse et des dissonances s'y produisent parfois, d'autant plus que les mutations socio-économiques s'y répercutent. Elle nécessite donc des soins et des ajustements constants, ainsi qu'une pratique et une expérience de pragmatisme et de tolérance.

¹¹¹ Minority Rights Group (edited by the), *op. cit.*, p. 79 (Danois en Allemagne fédérale), 123-124 (Souabes en Lusace). Voir également : Guy Héraud, *op. cit.*, p. 79-80 (Danois en Allemagne fédérale) et 50-53 (Souabes en Lusace).

¹¹² À ce propos, nous pouvons rappeler que l'affaire jurassienne n'infirme pas cette thèse. Le Rassemblement du Peuple Jurassien a revendiqué jusqu'en 1979 (date de la création de la République et canton du Jura dans la partie septentrionale du Jura historique) la création d'une collectivité cantonale jurassienne non seulement en raison d'une spécificité ethno-culturelle jurassienne mais également en vue de restaurer les droits d'un État jurassien (dont l'existence est attestée jusqu'en 1798) annexé au canton de Berne en 1815. À ce propos, M. Regamey, P. Muret et A. Manuel, Consultation donnée au Comité directeur du Rassemblement jurassien sur la création du canton du Jura, Delémont, 1957, p. 75-96.

¹¹³ Jean-Rudolf de Salis, *Schwierige Schweiz. Beiträge zu einer Gegenwartsfrage*, 2. Auflage, Zürich, 1969, p. 112.

En résumé, deux principes assurent, entre autres, la coexistence linguistique : la territorialité et la liberté de la langue. Le premier implique le droit pour chaque canton d'être souverain en matière d'identité linguistique et de défendre l'homogénéité de son aire linguistique (qui peut être unilingue ou multilingue), tandis que le second reconnaît à chaque citoyen le droit de s'adresser dans sa langue maternelle aux autorités fédérales pourvu que cet idiome soit officiel ¹¹⁴.

Mais le système fédéraliste et la gestion de la société pluraliste helvétiques constituent à maints égards un modèle, mais vu ses traits distinctifs (origine, fonctionnement, évolution et spécificité), il semble difficile d'en appliquer les mécanismes et les principes de fonctionnement hors du cadre suisse.

L'Autriche revêt également l'aspect d'une République fédérative. Mais ses 9 "Länder" (selon l'article 2 de la constitution de 1920) ne sont pas constitués sur des assises ethnolinguistiques. En l'occurrence, il s'agit, pour la plupart d'entre eux, des anciens "Kronlaender" de l'Empire d'Autriche d'avant 1918. Lors de l'effondrement de la monarchie des Habsbourg en novembre 1918, l'Autriche allemande (Deutsch-Osterreich) se dota d'une première constitution provisoire fortement centralisée, mais celle-ci ne dura que quatorze jours. L'Assemblée nationale adopta alors un texte d'inspiration fédérative ¹¹⁵.

Notons que la République d'Autriche abrite plusieurs groupes minoritaires territoriaux bénéficiant de différents droits et garanties. Citons, entre autres, les Slovènes de Carinthie et les Croates du Burgenland ¹¹⁶.

XXIII. Les anciens régimes fédéralistes communistes

À la suite de l'implosion de l'Union soviétique en 1991 et de la Yougoslavie en 1992, sans oublier la disparition de la Fédération tchécoslovaque (mise en place en 1969/70) le 1er janvier 1993, le fédéralisme d'inspiration soviétique n'est plus qu'une curiosité historique. Néanmoins il mérite une réflexion dans la mesure où les deux premiers États susmentionnés étaient des sociétés multinationales, qui devaient gérer d'innombrables problèmes minoritaires. Le fédéralisme soviétique, mis au point après la Révolution d'Octobre 1917, était basé, entre autres, sur la reconnaissance de l'autonomie territoriale pour chaque groupe ethno-culturel important. Il admettait également le droit à la sécession, en tout cas au niveau des 15 républiques socialistes soviétiques fédérées. Mais, il était factice dans la mesure où un parti unique et

¹¹⁴Ernest Weibel, *Les institutions et la diversité culturelle*, in "Revue Pouvoirs" n° 43, 1987, p. 17-30. Voir également : Wolf Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, St. Martin's press, 1994, p. 155-158.

¹¹⁵Heinz Fischer (HSG), *Das politische System Osterreichs*. Europaverlag, 1974, p. 341.

¹¹⁶Minority Rights Group (edited by the), *op. cit.*, p. 78 (Croates) et 99-100 (Slovènes). Voir également Guy Héraud, *op. cit.*, p. 80-84.

totalitaire (qui n'était pas fédéré) contrôlait tout le pouvoir et réprimait impitoyablement toute tentative déviationniste ou nationaliste¹¹⁷.

De même dans l'ex-Yougoslavie, le fédéralisme¹¹⁸ n'était qu'une façade derrière laquelle la Ligue des Communistes (contrôlée par Tito jusqu'en 1980) — parti unique — dirigeait le pays.

Mais, dès que le système s'est libéralisé, en URSS et en Yougoslavie, les forces centrifuges ont fait éclater le cadre du fédéralisme de façade.

XXIV. Les nouveaux régimes fédératifs sur une base ethno-culturelle

Un nouveau fédéralisme est né en Europe avec la nouvelle Belgique fédérale. La réforme de l'État belge suit, en effet, deux grandes lignes : linguistico-culturelle (trois Communautés fondées sur la langue : flamande, francophone et germanophone) et économique (trois Régions : flamande, wallonne et Bruxelles-Capitale). Aux côtés de ces pouvoirs régionaux et communautaires, mentionnons le Gouvernement fédéral, la province et la commune.

Il est encore trop tôt pour établir un bilan de cette nouvelle construction, qui est novatrice à maints égards, et qui traduit un nouveau point d'équilibre dans l'histoire de la Belgique.

La Fédération de Russie (constitution approuvée par référendum le 12 décembre 1993) mériterait également quelques remarques. Mais il est, je crois, encore trop tôt pour en parler. L'avenir nous dira si le fédéralisme russe va se développer dans le cadre d'une véritable société pluraliste et démocratique.

XXV. Le projet des austro-marxistes

À la fin du siècle dernier l'Empire d'Autriche était un État multinational abritant une dizaine de nationalités. Le Parti socialiste autrichien voulant régler cette problématique minoritaire, élabore, non sans de nombreuses difficultés, un projet de nouvel aménagement territorial de l'État autrichien.

Tenu sur les fonts baptismaux par des représentants du courant réformiste — Karl Renner (1870-1950) et Otto Bauer (1882-1930) — ce dessein élabore également une théorie cohérente du fait national, souvent négligé dans le marxisme depuis ses origines.

En schématisant, Renner et Bauer veulent maintenir l'intégrité de l'Empire d'Autriche. Ils pensent qu'un État multinational est viable, alors qu'une myriade de petits États ne pourra pas se développer. Ils croient aussi que le socialisme a une mission à remplir. Ils considèrent, d'autre part, que la nation n'est pas une catégorie transitoire, liée à une période déterminée de la lutte des

¹¹⁷Robert Charvin, *Les États socialistes européens*, Dalloz, 2ème éd., 1985, p. 490-496. Voir également Ivo D. Duhacek, *op. cit.*, p. 100-101.

¹¹⁸Robert Charvin, *op. cit.*, p. 512-526.

classes, mais une catégorie permanente dont l'existence est antérieure au capitalisme et qui lui survivra. De surcroît, cette nation née d'un destin commun, n'est pas liée nécessairement à un territoire, à un État ou à une religion. Dans l'optique austro-marxiste, la nation constitue un ensemble d'hommes unis par une communauté de destin dans une communauté de caractères.

Bref, cette nouvelle interprétation du marxisme et de la question nationale va déterminer l'élaboration d'un programme d'autonomie nationale culturelle extra-territoriale, notamment après le Congrès de Brünn (Brno) en 1899 du Parti socialiste autrichien.

Le projet prévoyait la division de l'Autriche en unités non-territoriales suivant la nationalité (à partir d'un cadastre des nationalités) et s'administrant de façon autonome, notamment en matière culturelle et linguistique. Aux côtés, de cette autonomie nationale extra-territoriale, l'Autriche serait divisée en huit gouvernements se référant à des entités géographiques et naturelles, réunis en quatre regroupements. Quant au gouvernement central, il serait responsable des affaires étrangères, de l'armée, des finances, de l'économie, de l'assistance sociale, de la justice et de la législation parlementaire centrale.

Bref, ce dessein élaboré par Karl Renner (1870-1950) et Otto Bauer (1882-1930) ne sera jamais appliqué. Il suscita néanmoins de nombreuses controverses au sein du mouvement socialiste avant la Grande Guerre. Il eut, entre autres, un grand écho parmi les sociaux-démocrates russes appartenant à des groupes minoritaires (Juifs du Bund, du Caucase et de l'Ukraine). Ces thèses austro-marxistes incitèrent de la sorte Lénine à mobiliser *"un merveilleux Géorgien, qu'il chargea d'élaborer la solution prolétarienne de la question nationale. La réponse de Staline est l'article célèbre : Le marxisme et la question nationale où il oppose à la théorie de Bauer sa propre théorie de la nation"*¹¹⁹.

XXVI. Les droits des minorités

Au terme de ce vaste panorama, je dirais que le fédéralisme en tant que conception ou système de pensée, est certainement en Europe un élément favorable au respect et à la sauvegarde des droits des minorités. La clef du fédéralisme est avant tout culturelle. Ce n'est que par l'acceptation de la différence culturelle que l'on arrivera à concevoir un système pluriel et équilibré.

Toujours est-il que les systèmes institutionnels fédéraux n'ont pas d'une manière intrinsèque une prédisposition à favoriser les groupes minoritaires, à moins qu'ils aient, eux-mêmes, dans leur principe, une vocation à reconnaître la différence minoritaire. La question est, d'autre part, différente s'il s'agit de régimes fédéraux basés sur des éléments ethnolinguistiques. Dans ce cas, le groupe minoritaire pourra être reconnu valablement et participer à la vie de la société majoritaire. Mais la théorie est une chose et la pratique en est une autre. Le fédéralisme soviétique montre bien que si l'essence même du système n'est

¹¹⁹Hélène Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 224-227. Voir également l'ouvrage d'Otto Bauer, *Die Nationalität Fragen und die Sozialdemokratie*, Wien, 1907, p. 113.

pas pluraliste ou démocratique, la protection et la sauvegarde des minorités ne représente qu'un village à la Potemkine (c'est-à-dire de simples décors).

De même, il me semble difficile d'imposer des solutions fédéralistes de l'extérieur (c'est-à-dire par la volonté d'États ou de la communauté internationale) sans qu'il y ait une base minimale d'accord parmi les principaux intéressés. Dans de telles circonstances, on ne fait que mettre un emplâtre sur une jambe de bois. Il est alors préférable de prévoir d'autres formules d'aménagement du problème minoritaire.

Il est également possible que des États unitaires, démocratiques et décentralisés (citons, entre autres, les exemples de l'Italie et de l'Espagne) adoptent, par ailleurs, des politiques ou des mesures en faveur de groupes minoritaires s'inspirant du statut séparé mais égal ou des quotas. De telles dispositions, même si elles ne constituent pas une solution idéale, permettent de trouver des solutions pragmatiques dans le cadre du pluralisme.

Bref, fédéralisme et minorité ne se conjuguent pas nécessairement ensemble, mais rien n'empêche en définitive que cette conjugaison se produise.

Bilatéralisme et régionalisme dans la protection des minorités: le traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection des minorités

Péter Kovács
Maître de conférences à l'Université Miskolc
et à l'Université Péter Pázmány de Budapest

À la fin du XXe siècle et à part du processus de l'intégration européenne, c'est la protection des minorités qui semble acquérir une position déterminante. *Prima facie*, les deux institutions sont bien différentes, mais si on les regarde de près, on aperçoit vite que toutes les deux essaient de répondre au défi posé par le même phénomène, à savoir les imperfections inhérentes de l'État-nation. En donnant une présentation succincte du traité roumano-hongrois, j'indique tout de suite qu'il serait erroné de donner une analyse descriptive : ce traité — comme bien d'autres d'ailleurs — s'insère dans un complexe plus large où les traités multilatéraux classiques, les instruments de type *soft law*, les engagements unilatéraux de droit international ainsi que les obligations constitutionnelles ont leur propre importance. C'est dans cet esprit-là, que j'essaie de situer le traité roumano-hongrois.

Il est de plus en plus admis dans la littérature scientifique ¹²⁰ que le problème des minorités ne peut pas être identifié avec les exigences continues de groupes hystériques ou d'un déni cruel des droits de la part des gouvernements méchants. Il y a un important problème philosophique sous-jacent à savoir l'inadaptabilité du concept de l'État-nation dans un bon nombre d'États. Plus le concept est forcé, mieux les minorités sentent le danger menaçant la protection de leur identité. ¹²¹

Quel est le problème de l'État-nation ? Comme Gianfranco Martini l'a précisé dans son rapport introductif au colloque de Cividale du Conseil de l'Europe,

¹²⁰ Comme Pierré-Caps le précise à juste titre, "le problème est que les majorités peuvent facilement négliger les intérêts des minorités, lorsque la société nationale est plurinationale, c'est à dire divisée selon les critères ethniques, nationaux ou religieux. Être membre d'une nationalité désavantagée signifie, en fait, voir ses intérêts propres négligés, même dans une société démocratique."

Pierré-Caps, Stéphane: La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale, Odile Jacob 1995 Paris p.249.

¹²¹ Selon Francis Fukuyama, il n'y aura pas de solution jusqu'à ce que les États de la région pensent dans les termes de la "nation homogène". (L'interview donné au quotidien hongrois "Magyar Nemzet" du 6.10.1994 p.11).

objectivement, c'est l'État-nation qui produit les minorités¹²². Même si en Europe occidentale, le concept de l'État-nation a largement contribué à la naissance des pays modernes, de nos jours, on y est de plus en plus souvent témoin d'une prise en compte accrue des particularités linguistiques, culturelles, notamment à l'aide de la régionalisation ou de l'installation des différentes formes de l'autonomie personnelle ou territoriale. Par ce biais-là, l'État post-moderne essaie de prévenir que les rapports numériques des communautés coexistantes tournent à une dictature numérique de la majorité sur la minorité. La tentation inhérente de l'État-nation à l'hégémonie (voire souvent à l'exclusivité) linguistique ou culturelle peut être contrecarrée par les fruits récents de la codification internationale y compris les suggestions du "droit recommandatoire" (*soft law*) des organisations internationales.¹²³

Il n'est pas par hasard que l'entrée à l'Union européenne est souvent perçue par les élites de l'Europe centrale et orientale comme une solution à long terme aux problèmes des minorités car l'importance des frontières s'élimine progressivement. Tandis que le Marché Commun a brisé les conséquences économiques logiques de l'État-nation, l'intégration approfondie de type Maastricht s'assimile au déni de l'État-nation comme tel.

Comment peut-on faire l'inventaire des coordonnées multilatérales actuelles relatives à la protection des minorités ?

Ce n'est qu'en 1992, donc bien après l'affirmation de l'article 27 du *Pacte International des Droits Civiques et Politiques*¹²⁴ que l'Assemblée Générale des Nations Unies a finalement adopté la résolution 47/135, intitulée *Déclaration sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques*,

¹²² "L'expérience historique montre que les États ne sont pas forcément des États-nations, des réalités mono-nationales: la définition des frontières selon les critères et les lignes ethniques est souvent difficile et provoque des conflits.(...) En inventant l'État-nation, les Européens ont créé un mécanisme qui produit des minorités. En fondant la communauté politique sur des principes d'unité tels que la religion, la langue ou la culture, l'idée nationale a fait de ces principes autant de facteurs susceptibles de produire des minorités." in: Rapport introductif à la conférence organisée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe et la Région autonome Friuli-Venezia-Giulia sur le Fédéralisme, régionalisme, autonomie locale et minorités, Cividale del Friuli (24-26.10.1996) Conf/Civ (3)7 p.8-9.

¹²³ Comme un des documents du Conseil de l'Europe l'a souligné à juste titre, "considerations on diversity and multiple attachments must be supplemented with discussion of multiple attachments and the relation with the concept of the nation-state.(...) Shouldn't we accept that our multicultural societies render obsolete any policy geared to conformity and assimilation, aims dictated by late 19th century reasoning. A political system which makes allowance for multiple attachments is one which enables citizens to experience to the full both their membership of a given cultural community different from that of the state of residence and their loyalty to both entities — cultural community and state —, particularly when policies exist which foster mutual communication and cohabitation between communities." Contribution of the Council of Europe on the CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities Issues: Positive Results (Warsaw 24-24 May 1993), in: Council of Europe : Contributions and Statements to CSCE Meetings (January-June 1993) Strasbourg p.180.

¹²⁴ "Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue."

religieuses et linguistiques. L'acquis principal de la résolution 47/135 semble être la confirmation de la discrimination positive en faveur des minorités.¹²⁵

Sur le continent européen, la définition des coordonnées plus précises a été faite sous les auspices de la Conférence sur la Sécurité et la Stabilité Européenne et du Conseil de l'Europe.

La CSCE (OSCE depuis la réunion au sommet de Budapest 1994) a été habilitée à définir les lignes directrices de type politique de la nouvelle architecture européenne. Certains de ses instruments de type *soft law* ont été consacrés à la question des minorités: ceci est le cas des documents des réunions de Copenhague¹²⁶, de Paris¹²⁷ et de Genève¹²⁸. Il est à souligner que une certaine sympathie pour les autonomies a été incontestablement reflétée dans les documents de Copenhague¹²⁹ et de Genève¹³⁰ sans que ceux-ci arrivent à la

¹²⁵ Article 8(3) "Les mesures prises par les États afin de garantir la jouissance effective des droits énoncés dans la présente Déclaration ne doivent pas de prime abord être considérés comme contraires au principe de l'égalité contenu dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme."

Cf. aussi l'analyse de M. Bokatola: *La déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* in (Revue Générale de Droit International Public 1993/3).

¹²⁶ Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) et en particulier les paragraphes 30-40.

¹²⁷ Charte de Paris pour une Nouvelle Europe (1990). Cf. en particulier que "Nous affirmons que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sera protégée et que les personnes appartenant à ces minorités ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer cette identité sans aucune discrimination et en toute égalité devant la loi.

Nous veillerons à ce que chacun jouisse de recours effectifs, sur le plan national ou international, contre toute violation de ses droits."

¹²⁸ Document de la réunion d'experts sur les minorités (1991).

¹²⁹ Document de Copenhague § 35: "Les États participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités. Les États participants prennent note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique des ces minorités, conformément à la politique de l'État concerné."

¹³⁰ "Conscients de leurs diversités et des différences entre leurs systèmes constitutionnels qui font qu'il n'est pas toujours possible d'adopter d'une façon générale une seule et même approche, les États participants notent avec intérêt que des résultats positifs ont été obtenus par certains d'entre eux, selon les voies démocratiques appropriées, entre autres :

- par des organes de consultation et de décision dans lesquels les minorités sont représentées, en particulier pour ce qui est de l'éducation, de la culture et de la religion;
- par des organes et assemblées élus chargés des affaires des minorités nationales;
- par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale, notamment grâce à l'existence d'organes consultatifs, législatifs et exécutifs constitués par voie d'élections libres et périodiques ;
- par la gestion autonome, par une minorité, des aspects relatifs à son identité dans le cas où une autonomie territoriale n'est pas applicable ;
- par des formes décentralisées ou locales de gouvernement ;

stipulation d'un engagement étatique dans ce sens. Une instance ressemblant à un ombudsman international (à savoir le *Haut Commissaire pour les Minorités Nationales*) a été aussi mise en place dotée de compétences de bons offices.

La vocation du Conseil de l'Europe réside essentiellement dans la formulation des règles juridiques interétatiques et de nos jours, plusieurs aspects de la vie minoritaire sont déjà couverts par les instruments ici élaborés. Il faut souligner en particulier deux conventions multilatérales de l'organisation strasbourgeoise à savoir la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* (1992) et la *Convention-cadre pour la protection des minorités en Europe* (1995). Même si pour le moment aucune d'elles n'est en vigueur¹³¹, elles préconisent déjà la politique à suivre dans l'avenir proche.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a voté un grand nombre de résolutions¹³² i.e. des instruments qui ne jouissent en principe que d'une valeur recommandatoire. Il vaut la peine cependant de souligner la nature spéciale des principes incorporés dans la recommandation 1201, élaborée jadis en tant que projet de protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme*. Comme le Comité des Ministres n'a ni approuvé, ni rejeté le projet, la recommandation est devenue sujet d'une métamorphose étrange. Dès lors, ce n'est pas la forme extérieure mais le contenu du document qui jouit d'une valeur spécifique. Ce caractère particulier est lié au fait que plusieurs pays se sont obligés à suivre les principes contenus dans ladite recommandation. L'Assemblée parlementaire a exigé cet engagement comme précondition de l'admission à l'organisation¹³³. Il est à noter que certains de ces engagements portent les caractéristiques d'un acte unilatéral de droit international public. En plus, certains traités bilatéraux¹³⁴ contiennent aussi un renvoi selon lequel les parties considèrent comme obligations légales les règles qui découlent de cette recommandation. Ceci vaut aussi au traité roumano-hongrois.

II.

En fait, le traité roumano-hongrois appartient à un réseau d'instruments bilatéraux. La bilatéralisation a été ou bien le fruit d'une situation juridique

- (...)”

¹³¹ En mars 1997, la Charte totalisait 4 ratifications (Norvège, Finlande, Hongrie, Pays Bas), tandis que la Convention-cadre a reçu 8 ratifications. (Roumanie, Slovaquie, Espagne, Hongrie, Chypre, Estonie, San Marino et Moldova. Pour leur entrée en vigueur, la Charte doit recueillir 5 et la Convention-cadre 12 instruments de ratifications.

¹³² Cf. en particulier les recommandations 1134(1990), 1177(1992), 1201(1993), 1255(1995), 1300(1996). On trouve aussi des principes pertinents dans les recommandations 1275(1995), 1277(1995), 1283(1996) ayant trait aux différents aspects de la tolérance dans l'enseignement et les média.

¹³³ Cf. les avis n°175(1993) sur la Slovaquie, n°176(1993) sur la Roumanie, n°183(1994) sur la Lettonie, n°188(1995) sur la Moldavie, n°189(1995) sur l'Albanie, n°190(1995) sur l'Ukraine, n°191(1995) sur la Macédoine/FYROM, n°193(1996) sur la Russie etc.

¹³⁴ Cf. en particulier les traités slovako-hongrois et roumano-hongrois. Le traité croato-hongrois évoque également la recommandation 1201.

spéciale de certains pays de la région¹³⁵, ou bien la conséquence d'un souhait sinon d'une pression à peine camouflée de l'OTAN et de l'Union européenne. Comme la plupart des États de la région ont l'ambition de joindre à l'intégration européenne, ceux-ci ont reçu l'invitation à prouver leur "esprit de compromis" et leur volonté "de normaliser les relations bilatérales" par la conclusion de traités bilatéraux, stipulant la reconfirmation de l'inviolabilité des frontières et aussi certaines dispositions promouvant les intérêts des minorités des pays concernés.

Le message envoyé (ou bien seulement perçu d'être envoyé) témoignait que ni l'OTAN, ni l'UE ne voudraient voir l'émergence de nouvelles tensions après l'élargissement. Ces soucis sont à comprendre, mais il faut reconnaître aussi qu'ils ont engendré une impression plutôt douteuse: abstraction faite des considérations juridiques, l'existence d'un traité bilatéral relatif aux frontières et aux minorités a été perçue comme le "prix" d'un "billet d'entrée".

L'idée de la bilatéralisation du problème minoritaire a été acceptée par les États de l'Europe centrale et orientale mais les négociations diplomatiques ont été menées plutôt lentement. Il n'est pas surprenant que le rythme a été plus accéléré dans le cas des États garantissant instaurant un régime prominoritaire relativement généreux, prêts à entrer dans un engagement bilatéral international. En revanche, les pays reflétant les traditions rigides de l'État-nation ont été beaucoup plus réticents et ceci a eu des conséquences directes sur le rythme et les résultats des négociations.

Malgré les stéréotypes répandues, la lenteur des négociations ne s'explique pas par l'hypothèse selon laquelle l'un des pays ne voulait pas garantir la stabilité des frontières et l'autre ne voulait pas garantir les droits minoritaires. Le problème principal a été quelque chose d'autre mais en lui-même très intéressant, à savoir: quel est le but de l'opération? Répéter les engagements positifs contenus dans certaines conventions multilatérales mais cette fois-ci dans un traité bilatéral ou bien y ajouter quelque chose? Faire une compilation ou approfondir la codification? Codifier ou bien partir vers le "développement progressif" du droit international? La réponse à cette question préalable a déterminé la position respective des pays donnés.

Pendant les négociations, les gouvernements slovaque et roumain étaient tout à fait prêts à répéter les engagements dans les domaines déjà couverts par la Convention-cadre. Le gouvernement hongrois a voulu approfondir la protection par la stipulation des clauses additionnelles ou plus précises, tout en référant aussi à la Convention-cadre. Est-ce paradoxal? En fait, plutôt pas ...

Les parties slovaque et roumaine ont perçu la Convention-cadre, comme "le" standard européen reflétant les exigences de droit international de la fin du XXe siècle. Ils ont prétendu que la communauté internationale n'exigeait rien d'autre et selon eux, le Comité des Ministres a suivi le même raisonnement, évitant de statuer directement en matière de la recommandation 1201(1993).

¹³⁵ La dissolution de l'URSS et de la Yougoslavie a été perçue dans certains milieux européens comme la manifestation d'une lacune juridique. Or, du point de vue de droit international et en particulier selon la théorie de la succession d'État, la lacune juridique n'existait pas.

La partie hongroise a ancré sa philosophie visant la formulation d'une protection approfondie à l'article 18 de la Convention-cadre¹³⁶. Le rapport explicatif officiel¹³⁷ ainsi que les travaux préparatoires¹³⁸ reflètent le souci pour que le bilatéralisme puisse compléter les engagements multilatéraux.

Même si — et du point de vue purement théorique — c'est uniquement la position acceptant la complémentarité qui est correcte, on ne peut pas perdre de vue que tous les traités internationaux sont basés sur la concordance des volontés. Ceci vaut *a fortiori* aux traités bilatéraux. En négociant des traités bilatéraux, les États se voient souvent devant le défi qu'on peut symboliser avec le dilemme du "peu ou rien". L'autre facteur dont les États doivent dûment tenir compte est la "ratificabilité" c'est-à-dire la chance réelle de pouvoir compter sur l'approbation parlementaire de l'instrument contracté. Évidemment, les gouvernements peuvent s'entendre entre eux-mêmes sur n'importe quoi; mais si le document adopté échoue à l'examen des députés, il ne reste qu'un énième papier qu'on trouve dans les bureaux ministériels. Ce danger potentiel incite souvent les gouvernements à envelopper les engagements dans des formules élastiques, codées. Sa conséquence néfaste est l'apparition des notions obscures, ouvertes à des interprétations divergentes. (Il est connu que lors des négociations slovako-hongrois et roumano-hongrois le renvoi à la recommandation 1201(1993) a joué ce rôle.)

Il faut souligner en même temps qu'avec l'adoption de la Convention-cadre dont le texte est *grosso modo* satisfaisant, le contexte juridique international a changé: dès lors, il n'était plus si urgent de conclure quelconque traité sur les minorités. En revanche, le besoin d'un meilleur traité stipulant une protection plus approfondie a été perçu. Certes, il est vrai que pour le moment, ni la Convention-cadre, ni la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

¹³⁶ Article 18(1): "Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États, notamment les États voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

(2): "Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière."

¹³⁷ [sur l'article 18] § 85: "Cet article encourage les Parties à conclure, outre les instruments internationaux existants et là où les situations spécifiques le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Il stimule également la coopération transfrontalière. Comme le souligne la Déclaration de Vienne et son Annexe II, ces accords et cette coopération sont importants pour favoriser la tolérance, la prospérité, la stabilité et la paix."

[sur le paragraphe 1] § 86: "Des accords bilatéraux et multilatéraux tels qu'ils sont envisagés dans ce paragraphe pourraient, par exemple, être conclus dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information."

[sur le paragraphe 2] § 87: "Ce paragraphe souligne l'importance de la coopération transfrontalière. L'échange d'informations et d'expériences entre les États est un outil important pour la promotion de la compréhension et de la confiance mutuelles. La coopération transfrontalière en particulier permet de faire du "sur-mesure" en fonction des besoins des personnes concernées."

¹³⁸ La version définitive de cet article a été adoptée à la 5e réunion du comité CAHMIN et elle a donc succédé à la formulation antérieure [à savoir: "pour régler des questions relatives aux minorités nationales"] et une autre, émergée dans les débats ["pour contribuer à la protection des minorités"]. Le rapport de réunion CAHMIN (94)19 est malheureusement très laconique sur ce point et ce sont donc uniquement les notes personnelles des participants qui reflètent les différentes versions proposées dans les débats.

n'est en vigueur. Certains politiciens peuvent donc prétendre que même un traité bilatéral analogue est un pas en avant.

C'est pourquoi, il faut examiner les traités bilatéraux toujours par rapport à la Convention-cadre. Le style des formules d'un traité bilatéral dépend donc en partie de l'ouverture du pays donné et de la situation *ratione temporis* du traité comparé à la Convention-cadre. Cette approche sera la ligne directrice de l'analyse ci-dessous.

Le traité ukraino-hongrois¹³⁹ et la déclaration sur la protection des minorités¹⁴⁰ ont vu le jour bien avant la Convention-cadre et *idem* pour le traité slovéno-hongrois¹⁴¹. On ne peut pas perdre de vue d'ailleurs que le régime de protection des minorités en Slovénie est exemplaire dans la région comme ceci a été reconnu *inter alia* aussi par la Commission Badinter¹⁴².

Le traité croato-hongrois¹⁴³ est déjà postérieur mais il reflète bel et bien l'attitude pro-autonomiste des deux pays en question. Le traité slovako-hongrois¹⁴⁴ est aussi postérieur mais ses articles suivent d'assez près ceux de la Convention-cadre. On y trouve cependant des articles qui malgré une certaine similarité, ont été formulés dans les termes des droits de l'homme donc ils peuvent être considérés comme plus "durs" par rapports à ceux de la Convention-cadre, reflétant souvent le style élastique des "normes programmatoires". Le traité roumano-hongrois¹⁴⁵ suit cependant de très près et souvent vraiment mot-à-mot les formules utilisées dans la Convention-cadre.

L'approfondissement ou en d'autres termes le "plus" par rapport à la Convention-cadre, stipulant uniquement la "participation effective"¹⁴⁶ aurait pu être une ouverture vers l'établissement progressif de l'autonomie des minorités sans entrer pour autant dans la définition de la nature exacte (i.e. territoriale ou personnelle) et la structure de cet instrument. L'autonomie peut être non

¹³⁹ 6.12.1992 : Traité sur les fondements des relations de bon voisinage et de coopération entre la République de Hongrie et l'Ukraine.

¹⁴⁰ 31.5.1991 : Déclaration des principes de la coopération entre la République de Hongrie et la République Soviétique et Socialiste de l'Ukraine dans le garantissement des droits des minorités nationales.

¹⁴¹ 6.11.1992 : Convention sur l'attribution des droits spéciaux à la minorité slovène vivant dans la République de Hongrie et à la minorité hongroise vivant dans la République de Slovénie.

¹⁴² Cf. l'avis consultatif n°7 de la Commission d'Arbitrage de la Conférence de Paix pour la Yougoslavie sur la reconnaissance internationale de la République de Slovénie par la Communauté européenne et ses États membres, rendu le 11.1.1992, à Paris.

¹⁴³ 5.4.1996 : Convention entre la République de Hongrie et la République de Croatie sur la coopération de la minorité hongroise dans la République de Croatie et de la minorité croate dans la République de Hongrie.

¹⁴⁴ 19.3.1995 : Traité sur les relations de bon voisinage et de la coopération amicale de la République de Hongrie et de la République Slovaque.

¹⁴⁵ 16.9.1996 : Traité entre la République de Hongrie et la Roumanie sur la compréhension, coopération et du bon voisinage.

¹⁴⁶ Article 15 : "Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant."

seulement en harmonie avec la Convention-cadre, comme le rapport explicatif le précise¹⁴⁷ en s'appuyant sur le langage des documents précités de Copenhague et de Genève mais comme la Commission de Venise le souligne, elle est très proche d'un *leitmotiv*¹⁴⁸.

Même si l'approche constitutionnelle de la Hongrie envers les minorités vivant sur son sol est pleinement compatible avec le concept de l'autonomie des minorités, il était toujours évident que pour arriver à ce qu'un tel régime soit stipulé dans un traité bilatéral, il faut l'accord de l'autre partie dont la position est conditionnée par les facteurs constitutionnels et politiques qui jouent un rôle primordiale lors des négociations. Le caractère explicite ou implicite des notions utilisées s'explique par ces considérations et c'est ainsi que les formules utilisées dans les traités conclus avec l'Ukraine¹⁴⁹, la Slovénie¹⁵⁰, la Croatie¹⁵¹, la Slovaquie¹⁵² et la Roumanie sont loin d'être identiques.

¹⁴⁷ Rapport explicatif (sur l'article 15).

§ 80 : *Cet article énonce l'engagement des Parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Il vise notamment la promotion d'une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Afin de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les Parties pourraient — dans le cadre de leur ordre constitutionnel — promouvoir notamment les actions suivantes :*

- *la consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;*
- *l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en oeuvre, et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement ;*
- *la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour elles ;*
- *la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans le processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local ;*
- *des formes décentralisées ou locales d'administration*".

¹⁴⁸ "Pour la Convention-cadre, la participation aux affaires publiques est avant tout une question d'autonomie personnelle et non d'autonomie locale."

Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur l'interprétation de l'article 11 du Projet de protocole à la CEDH annexé à la recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire [CDL-MIN(96)4] p.3.

¹⁴⁹ "§5 : "Les Parties expriment leur disponibilité pour encourager la mise en place d'un statut de minorité nationale garantissant le droit à la participation effective dans l'administration des affaires publiques y compris les matières relevant de la protection et de la promotion de leur identité ainsi que de la prise des décisions relatives à leurs communes et de leur mise en oeuvre".

§ 6 : "Les Parties considèrent le droit des minorités nationales à l'établissement et au fonctionnement de leurs propres organisations et de leurs sociétés, dans le cadre légal sur les territoires des Parties comme l'élément naturel d'un pays gouverné par les principes de l'État de droit.(...)".

§ 7 : "Les Parties désirent d'observer le principe selon lequel les autorités de l'État, responsables pour les affaires des minorités nationales et ethniques, soient créées selon les voies démocratiques avec la participation de toutes les minorités y vivantes et en particulier des organisations et des sociétés qui représentent leurs points de vues et en tenant compte de l'intérêt de ces minorités."

Malgré tout, l'OTAN et l'Union européenne n'étaient pas prêtes à suivre les détails des argumentations juridiques et une pression considérable a été exercée aux pays intéressés pour qu'ils produisent enfin un traité tel quel.

Il faut d'ailleurs comprendre combien est difficile le rôle que l'Europe doit jouer. Elle a certainement voulu faire quelque chose en faveur de l'Europe centrale et orientale et c'est le problème des minorités qui a été choisi. La Politique Étrangère et de Sécurité Commune a été chargée de mener cet exercice mais puisque certains pays dirigeants de l'Europe sont plutôt archiconservateurs chez eux-mêmes, il n'y a pas eu de consentement dans le Conseil Européen en ce qui concerne la profondeur de la protection des minorités. Comme plusieurs de ces pays n'ont même pas signé la Convention-cadre qu'ils ont considérée trop avant-gardiste, ils n'étaient pas du tout prêts à penser dans les termes de la complémentarité.

Le message final a donc été plutôt frais et plus politique que "européen" et légal.

– Pas de traité ? Pas d'entrée !

Le contenu du traité, l'absence d'un mécanisme de règlement des différends qui pourraient éventuellement surgir, le problème de cohérence avec d'autres documents européens (en particulier avec celui de la Commission de Venise portant sur la recommandation 1201) ont été négligés dans les capitales des États membres de l'OTAN et de l'UE. Les télégrammes de félicitations sont arrivés — comme ceci est de coutume de nos jours quand on veut donner un appui externe

¹⁵⁰ Article 9: "(...) Conformément à leur législation nationale respective, les Parties contractantes assureront les conditions à l'activité des organisations des minorités nationales qui visent à l'échelle nationale la protection des minorités nationales et la défense de leurs intérêts."

¹⁵¹ Article 9: "Les Parties contractantes, conformément à leur législation interne, assureront:

- la participation adéquate des minorités dans le processus de la prise de décision au niveaux local, régional et national, relevant des droits et du statut des minorités,
- les conditions matérielles et autres, nécessaires à l'élection et à l'activité des représentants des minorités dans les organes représentatifs croate et hongrois,
- la République de Hongrie confirme l'assurance des conditions matérielles à la mise en place et à l'activité effective des autonomies de la minorité croate en Hongrie dans le cadre de la législation actuelle et à la date prévue.
- la République de Croatie confirme d'assurer, en conformité à sa législation interne, le droit de la minorité hongroise à l'autonomie culturelle et en plus, elle promouvoit l'association et l'union libres de la minorité hongroise en vue de la préservation de l'identité nationale et culturelle."

¹⁵² Article 15(4-b): "Les Parties contractantes déclarent .. qu'elles appliqueront dans la protection des droits des personnes appartenant à la minorité hongroise dans la République Slovaque et de la minorité slovaque de la République de Hongrie, comme étant d'obligations juridiques les normes et les engagements politiques définis dans les documents suivants:

- le Document de 29 juin 1990 de la réunion de Copenhague de la Conférence sur les dimensions humaines de la Conférence sur la Stabilité et la Sécurité en Europe,
- la Déclaration 47/135 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques,
- la Recommandation 1201(1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, respectant les droits de l'homme individuels y compris les droits des personnes appartenant aux minorités nationales."

aux gouvernements — ne témoignant pas vraiment d'une connaissance approfondie du texte.

Il est utile de faire la comparaison des formules employées dans les instruments différents : le tableau ci-dessous facilitera cette tâche.

Les caractères identiques, similaires ou quelques fois sensiblement différents dans les traités ou documents de type *soft law* sont visibles dans ce tableau. Il est à remarquer le jeu des formules de la protection directe (donc les droits individuels ou collectifs) et de la protection indirecte (qui concentre sur les obligations correspondantes des États, sans mentionner les droits des individus ou des collectivités).

En ce qui concerne les négociations roumano-hongroises, la difficulté de trouver une allusion adéquate à la recommandation 1201 a causé une impasse durable. D'une manière surprenante, en août 1996, les délégations des deux pays ont annoncé la naissance de l'accord sous la forme d'une solution dite de compromis. La formule a été la suivante:

"Article 15(1-b) : Les Parties contractantes...dans le but de protéger et de développer l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse de la minorité hongroise de Roumanie et de la minorité roumaine de Hongrie, appliqueront, comme étant d'obligations juridiques les normes et les dispositions définissant les droits des personnes appartenant à des minorités, contenues dans les documents des Nations Unies, l'Organisation de la Sécurité et de Coopération en Europe et le Conseil de l'Europe, énumérés dans l'annexe de ce traité :

Annexe : Liste des documents référés dans l'article 15 (§1-b) du traité sur la compréhension, coopération et bon voisinage entre la République de Hongrie et de la Roumanie :

1. Le Document du 29 Juin 1990 de la réunion de Copenhague de la Dimension Humaine de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe ;
2. La Déclaration du 18 Décembre 1992 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135);
3. La Recommandation 1201(1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à un protocole additionnel sur les droits des minorités nationales à la Convention européenne des Droits de l'Homme.*

* Les Parties contractantes sont d'avis que la Recommandation 1201 ne réfère pas aux droits collectifs et ne les oblige pas à créer aux personnes concernées quelconque droit à un statut spécial d'une autonomie territoriale, fondée sur des critères ethniques."

Ce "jeu de ping-pong" avec des renvois (partant du corps du texte à une annexe pour arriver enfin à une déclaration interprétative astérisée) a causé une

casse-tête à un bon nombre de chercheurs et de politiciens à tous les deux côtés de la frontière, mais probablement à cause de raisons différentes. Incontestablement, la question primordiale était la suivante : est-ce que les germes d'une autonomie y sont insérés comme obligation légale, ou pas ? Peut-être la concordance des opinions surprend le lecteur : l'équipe de M. Iliescu et l'opposition parlementaire de Hongrie ont nié la présence du concept de l'autonomie des minorités tandis le gouvernement de Hongrie et l'opposition nationaliste de Roumanie ont attesté le contraire. La partie interprétative de l'annexe a été citée aussi bien par les partisans que les adversaires. On ne peut pas comprendre l'ampleur du débat si on oublie que l'article 11 de la recommandation 1201 est devenu un vrai mythe pendant les négociations (i.e. une panacée ou une bombe à retardement). Cet article stipule "tout simplement" que :

"Dans les régions où elles sont majoritaires, les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées, ou d'un statut spécial, correspondant à la situation historique et territoriale et conformes à la législation nationale de l'État."

La perplexité observée dans la vie politique roumaine et hongroise a été justifiée par le fait que le traité bilatéral a joint sa propre interprétation à un document adopté et dûment interprété sous les auspices d'une organisation internationale. L'organe qui l'a voté donc l'Assemblée parlementaire y a ajouté sa propre interprétation¹⁵³ en 1993 et plus tard, à l'initiative du député Severin, a été sollicitée de la *Commission de Venise (Commission pour la Démocratie par le Droit)* une interprétation avec une attention particulière à l'article 11. L'organe respectueux des juristes constitutionnels a rendu son avis¹⁵⁴ qu'on peut qualifier

¹⁵³ "Les articles 10 et 11 traitent des droits pouvant avoir des prolongements politiques ; ils ont été rédigés avec le souci de préserver, en tout état de cause, l'intégrité de l'État; (...) Quant aux statuts appropriés des collectivités territoriales pour permettre une certaine autonomie administrative des régions où les minorités sont majoritaires, ils ne peuvent être établis qu'en conformité avec la législation de l'État." (Doc.6742 de l'Assemblée parlementaire, p.15).

¹⁵⁴ La Commission de Venise dans le document précité CDL-INF(96)4 a estimé que "les administrations locales ou autonomes appropriées" peuvent être expliquées sur la base de la Charte européenne de l'autonomie locale qui contient également des dispositions propres aux compétences administratives et décisionnelles des corps élus. (p.7) En ce qui concerne le "statut spécial", les considérations suivantes ont été développées par la Commission de Venise : "Le sens du terme "statut spécial" est certes peu clair, mais celui-ci manifeste la volonté des rédacteurs de l'article 11 de permettre aux États de s'écarter des schémas traditionnels d'administration locale. À cet égard, l'État reste libre de déterminer quelle sera la portée de ce "statut spécial". En l'absence d'une pratique commune, pouvant préciser les exigences minimales d'un tel statut, ce sont les objectifs de l'article 11 en général et la volonté présumée des États membres du Conseil de l'Europe qui constituent les points de référence pour déterminer la portée du "droit à disposer d'un statut spécial". Des exemples peuvent être trouvés dans les statuts spéciaux en Italie ou en Espagne, sans que cela exclue la solution d'autonomie personnelle." (p.7) La Commission énumère plusieurs exemples sur le droit de consultation, de participation dans la préparation, l'évaluation, l'implémentation et la prise de décision et après, elle continue ainsi : "Ce ne sont là que des exigences minimales. Un statut spécial peut, bien entendu, aller beaucoup plus loin et doter une région où une minorité est majoritaire d'un pouvoir législatif et exécutif propre concernant les affaires régionales, approchant ainsi une fédéralisation partielle de l'État." (p.8).

une interprétation quasi-authentique et le député qui était à l'origine de cette idée, est devenu le ministre des affaires étrangères du nouveau gouvernement roumain.

Puisqu'il existe donc des interprétations émanant du Conseil de l'Europe, on comprend mal pourquoi les deux pays avaient besoin d'une troisième interprétation car même en cas de différend sur le contenu du renvoi, les deux pays auraient pu suivre l'indication de la Commission de Venise et de l'Assemblée parlementaire. L'autre critique adressée à la formule trouvée était le caractère confus de la phrase interprétative: la version originale de la recommandation 1201 suit le style alternatif¹⁵⁵ tandis que la phrase roumano-hongroise utilise la formulation conjonctive¹⁵⁶, tout en y insérant un élément additionnel¹⁵⁷ plutôt obscur.

L'interprétation purement grammaticale — à laquelle le gouvernement hongrois s'est référé dans les débats parlementaires sur la signature et la ratification — suggère que ni "*l'autonomie personnelle fondée sur la langue minoritaire*", ni "*l'autonomie territoriale fondée sur la langue minoritaire*" n'est touchée par la fameuse phrase, car les adjectifs "ethnique" et "minoritaire" sont proches mais pas du tout identiques. Il est à remarquer cependant que M. Melescanu, ministre roumain des affaires étrangères à l'époque, a identifié la formule trouvée avec la "castration" de la recommandation 1201, empêchant ainsi "toute menace d'autonomie".

Dans ce dialogue certainement bizarre, il vaut la peine de citer M. Albanese, directeur du Conseil de l'Europe, l'un des experts les plus reconnus en matière des problèmes minoritaires : "Dans le même sens, l'avis de la Commission de Venise et la mention à la recommandation 1201 de l'Assemblée dans les traités entre la Hongrie et la Croatie, la Slovaquie et la Hongrie et la Roumanie, peuvent être interprétés dans le sens que la Commission et les États, tout en affirmant qu'il n'existe pas en droit international un droit des minorités à l'autonomie territoriale, reconnaissent que d'une certaine façon, l'instrument "autonomie locale ou régionale" constitue un des instruments possibles pour réaliser la protection efficace des minorités."¹⁵⁸

III.

Il reste à parcourir brièvement les événements postérieures à la signature.

L'équipe de M. Iliescu a perdu aussi bien les élections présidentielles que législatives. Même si dans le premier round électoral, la rhétorique nationaliste n'était pas vraiment significative, M. Iliescu l'a ouvertement utilisée dans le

¹⁵⁵ "droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées ou d'un statut spécial"

¹⁵⁶ "droit à un statut spécial d'une autonomie territoriale, fondée sur des critères ethniques".

¹⁵⁷ "droit à un statut spécial d'une autonomie territoriale fondée sur des critères ethniques".

¹⁵⁸ Albanese, Ferdinando: *Autonomie territoriale et protection des minorités ethniques et linguistiques dans le cadre du Conseil de l'Europe*, in : Rapport à la conférence organisée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe et la Région autonome Friuli-Venezia-Giulia sur le *Fédéralisme, régionalisme, autonomie locale et minorités*, Cividale del Friuli (24-26.10.1996) Conf/Civ (3)8 p.8.

second, sans se trop soucier des dispositions du traité parlant DE tolérance, compréhension, participation effective dans la prise de décision, etc.

Quand M. Constantinescu, comme président élu a nommé M. Ciorbea pour former un gouvernement de coalition avec la participation du parti hongrois (UDMR)¹⁵⁹, y compris la direction du portefeuille pour les minorités, l'équipe de Iliescu et Funar ont parlé du danger de la subversion, du danger à la sécurité nationale etc.

M. Constantinescu et le gouvernement-Ciorbea ont certainement fait des gestes très importants tout de suite après l'entrée en office. Suite à une grâce présidentielle¹⁶⁰, le dernier condamné Hongrois purgeant la peine pour les troubles de Tргу Mures de 1990 a pu regagner sa liberté. Un ministère pour les minorités a été mis en place¹⁶¹, en tête avec M. Tokay, député de l'UDMR, dont le parti a été crédité aussi d'un autre portefeuille¹⁶² et plusieurs postes préfectoraux. La modification de la loi sur l'enseignement (1995), critiquée à cause de son caractère restrictif¹⁶³ a aussi été promise dans le programme gouvernemental. Une grande valeur symbolique doit être attribuée au fait que le premier ministre a salué les Hongrois de Roumanie à l'occasion du 15 mars¹⁶⁴, une des fêtes de la nation hongroise. Ce geste a été imprévu et sans précédent car pendant des décennies, les autorités roumaines ont toujours observé cette date avec suspicion, ce qui était aussi manifesté dans des renforts policiers.

¹⁵⁹ RMDSZ/UDMR : l'Union Démocratique des Hongrois de Roumanie.

¹⁶⁰ Cette grâce présidentielle a été promise d'ailleurs déjà par M. Iliescu en 1993(!) [cf. la lettre de M. Melescanu, annexée au doc.6901 (19.7.1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapport König) p.20-22.

La condamnation de M. Cseresnyés à 10 ans a toujours été critiquée par l'UDMR d'une part à cause de la longueur, et d'autre part à cause d'une certaine partialité : tandis que seulement deux des "paysans" roumains descendus dans la ville dans le style de la fameuse descente des mineurs sur Bucarest, ont été identifiés et condamnés pour un an (pour avoir détruit des propriétés), tandis que 24 personnes appartenant à la minorité hongroise ont été condamnées pour 10 ; 5 ; 2 ans.

¹⁶¹ Cet organe a eu un précurseur déjà sous M. Iliescu : le Conseil des Minorités. Le UDMR a vite quitté cette institution qu'il a trouvée sans compétences réelles dont la composition a été marquée par la présence de trop de hauts fonctionnaires.

Le nouveau département, lié à l'office du premier ministre, semble être doté des compétences de préparer des projets de textes juridiques et de contrôler l'exécution des règles pertinentes internes et internationales.

¹⁶² M. Birtalan, ministre pour le tourisme.

¹⁶³ Les critiques ont visé essentiellement le fait que les dispositions relatives à l'enseignement en langue minoritaire ont été plus restrictives que celles qui avaient été en vigueur auparavant. On a remarqué aussi que les autorités étatiques jouissent de trop de pouvoirs discrétionnaires, réduisant en fait le "droit" à une simple initiative.

¹⁶⁴ Le 15 mars commémore le commencement de la révolution de 1848 en Hongrie. La perception de ce phénomène historique a toujours été délicate, car il a été intimement lié à l'identité nationale des deux peuples. Dans la perception historique hongroise, la "minorité roumaine" s'est révoltée, sous l'instigation de la dynastie-Habsbourg, irritée par la révolution hongroise. Dans la perception historique roumaine, la Hongrie a tenté d'empêcher l'émancipation nationale du "peuple roumain".

Les promesses attendent encore leur mise en oeuvre — mais le climat actuel semble y être favorable... Il est vrai cependant que pour la mi-mai, le gouvernement a vraiment adopté le projet de loi visant à modifier la loi sur l'enseignement, conformément aux *desiderata* de l'UDMR. Le projet devra donc être soumis au parlement.

Tous ces phénomènes montrent que l'existence pure et simple d'un traité bilatéral ne résout rien en lui-même, s'il manque la volonté politique de l'implémentation. Dans le cas d'une attitude correcte et révisée de l'élite politique, les pas peuvent être plus prometteurs que les dispositions d'un instrument juridique. Ceci est une leçon non seulement aux deux pays, mais aussi aux pays de l'UE et de l'OTAN qui se contentent si souvent des demi-solutions et des pseudo-solutions...

Beeldvorming over Vlaanderen en Wallonië bij de leidinggevende klasse

Denise Van Dam
Première assistante en Sciences économiques aux F.U.N.D.P.-Namur

I. Inleiding

Waar “l’État Belgo-Flamand” enkele jaren geleden nog als scheldwoord werd aangezien, is deze term stilaan deel beginnen uit te maken van de beschrijvende communautaire woordenschat in Wallonië. Maar *voelen* de Vlamingen zich werkelijk in de meerderheid, en *voelen* de Walen zich in de minderheid? Het zou niet de eerste keer zijn in de geschiedenis dat een volgens-objectieve-normen gedefinieerde meerderheidsgroep zich in de minderheid voelt. Het tegenovergestelde geldt voor de minderheidsgroep. We merken hier onmiddellijk het belang van het onderscheid tussen “objectieve” en “subjectieve” werkelijkheid. Bovendien kan een meerderheidsgroep zich bedreigd voelen in haar machtspositie en een defensief gedrag tonen dat normaliter niet past bij dergelijke groep. Omgekeerd kan een minderheidsgroep een omkering van de situatie anticiperen en een fierheidsgevoelen manifesteren.

Het verschil tussen objectieve en subjectieve werkelijkheid is geen louter theoretische aangelegenheid. Sociaal-psychologisch en sociologisch onderzoek wijst op de dialectische interactie tussen beeldvorming en gedrag, *in casu* tussen kollektieve identiteit en sociale aktie. Kollektieve identiteit is geen statisch gegeven; het wordt gevormd doorheen de geschiedenis van een groep of een “volk”. In het geval van een territorium-gebonden groep komen er ook ruimtelijke dimensies bij te pas. Tijd en ruimte lijken dus twee belangrijke elementen voor de ontwikkeling van een kollektieve identiteit.

Laten we een aantal beschouwingen op een rijtje zetten.

Wanneer we ons baseren op de *actuele* demografische, economische en institutionele verhoudingen, dan komt Vlaanderen als meerderheidsgroep en Wallonië als minderheidsgroep te voorschijn. De Vlamingen vertegenwoordigen 45 % van de Belgische bevolking en de Walen 35 %. Vlaanderen heeft enerzijds het hoogste Bruto Nationaal Produkt per hoofd van België en anderzijds heeft het een numerieke meerderheid in het Parlement. Bovendien is de eerste minister van de Belgische regering zelden een Franstalige, laat staan een Waal. Deze objectieve situatie heeft sinds enkele jaren een verbale uitdrukking gekregen in slogans zoals “België”, het land met de twee snelheden”, “Wat we zelf doen, doen we beter” en “de melkkoe Vlaanderen die door Wallonië wordt gemolken”.

Wanneer we echter rekening houden met de verhoudingen in het *verleden*, dan kunnen we Vlaanderen duidelijk als minderheidsgroep en de Franstaligen¹⁶⁵ als meerderheidsgroep beschouwen. Franstalig België was tot de tweede wereldoorlog economisch het machtigst. Die toestand veranderde pas vanaf de jaren 1950. Ook op taalden cultureel gegeid heeft Vlaanderen lange tijd een minderheidspositie ingenomen. Het Nederlands heeft pas in het interbellum het statuut van “enige officiële taal” van Vlaanderen verworven. Het economisch en financieel *establishment* bleef echer nog lange tijd hoofdzakelijk Franstalig.

Wanneer we met het *hysteresis*¹⁶⁶ fenomeen, dat beschreven wordt door P. Bourdieu, rekening houden, is het dus helemaal niet zo verwonderlijk dat de Vlamingen zich nog altijd in de minderheid voelen, ondanks de huidige omkering van de objectieve situatie.

Wanneer we dan ook nog het *ruimtelijk* kader in beschouwing nemen, dan wordt het nog duidelijker dat eenzelfde groep “in een bepaalde ruimte” dominant kan zijn en “in een andere ruimte” gedomineerd. Veel hangt natuurlijk ook weer af van de gehanteerde criteria. Nemen we bij voorbeeld taal en cultuur, dan is het duidelijk dat Vlaanderen in België de meerderheidsgroep uitmaakt. Plaatst men Vlaanderen in Europa, daarbij rekening houdend met de dubieuze houding van Nederland, dan is Vlaanderen duidelijk een minderheidsgroep. Wallonië, dat een minderheidspositie inneemt in België, voelt zich in een Europees kader duidelijk gesterkt door grote broer Frankrijk, die bovendien een offensieve taalpolitiek begint te voeren tegen de Angelsaksische “dreiging”.

Hieruit blijkt dat het niet zo eenvoudig is om groepen eenduidig ofwel als meerderheidsgroep, ofwel als minderheidsgroep te beschouwen. Vlaanderen en Wallonië kunnen zich allebei als minderheidsgroep definiëren. Alles hangt weer af van het gehanteerde ruimten tijds kader en de gebruikte criteria. In de sociale psychologie wordt dit het “double minority” fenomeen genoemd.

Wat is de beeldvorming van beide groepen over hun eigen regio en over de andere regio? Beschouwen Vlamingen zichzelf als een meerderheidsgroep en Walen zichzelf als een minderheidsgroep? Welke betekenis wordt door beiden aan de concepten Natie en Regio gegeven? Via een empirisch onderzoek heb ik geprobeerd hierop een antwoord te vinden.

II. Methodologie van het onderzoek

In 1991-92 heb ik een kwalitatief en vergelijkend onderzoek uitgevoerd bij een zeventigtal Vlaamse en evenveel Waalse leden van de leidinggevende klasse. Voor de uiteindelijke verwerking van de gegevens heb ik me beperkt tot 47

¹⁶⁵Het is hier moeilijk te spreken over “Wallonië” omdat deze regio evenzeer als Vlaanderen gedomineerd is geweest door de franstalige bourgeoisie, die hoofdzakelijk in Brussel gevestigd was. Waar het in dit hoofdstukje op aankomt is aan te tonen dat volgens sommige tijds-en ruimtegebonden criteria Vlaanderen de dominante regio is en volgens andere de gedomineerde. Wat Wallonië betreft, zijn de zaken ingewikkelder.

¹⁶⁶Hysteresis is een term die ontleend is aan de fysische wetenschappen. Het betekent dat de gevolgen van een oorzaak blijven voortduren, ook al is de oorzaak verdwenen. Een vorm van inertie.

Vlamingen en 47 Walen. In beide groepen ging het om personen die een belangrijke functie bekleden op economisch, financieel, cultureel, academisch, sociaal of politieke gebied.

Het onderzoek bestond uit een kwalitatief, niet-directief interview gevolgd door een vragenlijst. Het lag in mijn bedoeling om de diverse logica's te vatten die in beide regio's aanwezig zijn. Hun kwantitatief beland (de frequentie) was daarbij bijkomstig. Het belang van het vergelijkende karakter van het onderzoek vloeit voort uit mijn basishypothese. Ik vertrek van de vaststelling dat Vlaanderen en Wallonië twee "bijzondere" maatschappijen zijn, met een verschillend socio-economisch en cultureel verleden en met sociale bewegingen van verschillende aard. Daarom verwachtte ik dat de beeldvorming over de Regio ook verschillend is. Deze Weberiaanse vertrekbasis werd aangevuld door een ideaaltypische behandeling van de gegevens. Mijn bedoeling was in beide groepen een aantal ideaal-types te onderscheiden. Een ideaal-type is een theoretische constructie die men als dusdanig niet terugvindt in de empirische realiteit.

In het hoofdstuk over de configuratie van Vlaanderen en Wallonië ga ik in op de "eigenheid" van beide regio's.

Naar E. Morins definitie van de Natie-staat beschouw ik de Regio in haar dubbele functie van identificatie- en bestuursentiteit. In het eerste geval wordt over Culturele identiteit — de Natie — gesproken en in het tweede geval over politieke identiteit — de Staat. In dit artikel heb ik het enkel over de onderzoeksresultaten inzake de Culturele identiteit.

Alvorens in te gaan op deze resultaten schets ik eerst de theoretische beschouwingen van het onderzoek en daarna de specifieke configuratie van Vlaanderen en Wallonië; zoniet zou ons de diepere betekenis van de onderzoeksresultaten ontgaan.

1. DE BEGRIPPEN NATIE EN NATIONALISME EN HET SOCIAAL-PSYCHOLOGISCH IDENTITEITSCONCEPT

a. Natie en nationalisme

Nationale of regionale identiteit zijn vormen van kollektieve identiteit. Hun eigenheid ligt gedeeltelijk in hun "geterritorialiseerd" karakter. Het gaat om de beeldvorming — affectief en cognitief — van een gemeenschap die — effectief of fictief — aan een bepaald territorium gebonden is. Het gebeurt dat dit sociaal territorium aangevoeld wordt als een kollektieve persoon of, integendeel, beschouwd wordt als een "administratieve machine".

Hoe het ook zij, Natie, nationalisme, Regio en regionalisme zijn polysemische begrippen die niet "*à l'état brut*" bestaan maar een produkt zijn van een cognitief-affectieve constructie. Deze ideologisch geladen begrippen zijn sleutelementen van de Moderniteit. Volgens P. Alter is

"Nationalisme a political force which has been more important in shaping the history of Europe and the world over the last two centuries than the ideas of freedom and parliamentary democracy or of communism".

Volgens E. Morin bestaat het hoofdprobleem van het denken over de Natie-Staat uit het complexe karakter ervan: de Natie-Staat is tegelijkertijd een gemeenschap en een maatschappij, bovendien is het een lotsverbonden gemeenschap, een mythologische entiteit en een religie. H. Lefèbvre spreekt in dit verband over de "nation-mère" waarop het moderne, geïsoleerde individu zijn affectie en religiositeit projekteert.

Sinds verscheidene jaren staat niet enkel het nationalisme maar ook het regionalisme in de schijnwerpers van historici, sociologen en politicologen. Op Europees vlak waard een polemisch debat geopend over het Europees regionalisme en werd de traditionele opvatting over de Natie-Staat in vraag gesteld. En zoals op zoveel terreinen bij het einde van deze eeuw wordt er ook "post-" gedacht; de term *postnationalisme* heeft onzwoordenschat al sinds enige tijd verrijkt.

We gaan nu even in op een aantal denkstromingen of theorieën inzake nationalisme. Traditioneel wordt een onderscheid gemaakt tussen twee ideaaltypische opvattingen, de ene stamt uit de "Duitse school", de andere uit de "Franse school". De eerste benadrukt het belang van de taal, het kollektieve karakter, het gemeenschappelijk verleden, t.t.z. de "kollektieve persoonlijkheid". De tweede beklemtoont het belang van "de gemeenschappelijke wil". In het eerste geval wordt er gesproken over een etnische of kulturalistische opvatting over de Natie, in het tweedegeval over een selektieve opvatting. Sommige auteurs spreken over de "romantische Natie" en de "revolutionaire Natie". Deze tegenstellingen lopen parallel met de tegenstelling tussen een holistische en een individualistische maatschappijvisie. Volgens L. Dumont zou een Fransman zeggen:

"Je suis homme par nature et Français par accident"

en een Duitser:

"Je suis essentiellement Allemand, et je suis un homme en ma qualité d'Allemand".

Hij preciseert er wel bij dat het gaat om ideaal-typische constructies in het verleden. Vooraleer in te gaan op deze twee denkstromingen, twee sprekende toepassingen: de ene heeft betrekking op Frankrijk bij het einde van vorige eeuw en de andere op België, sinds 1963. Door deze illustraties wordt duidelijk gemaakt hoe een konflikt tussen twee Staten, Frankrijk en Duitsland, kan gelijken op een konflikt tussen twee Regio's, Wallonië en Vlaanderen.

De Frans-Duitse oorlog van 1870, en meer bepaald de annexatie van Elzas-Lotharingen door Duitsland bracht een gepassioneerde polemiek teweeg tussen Franse en Duitse intellectuelen. Eminente Duitse historici verdedigden en legitimeerden de annexatie door te wijzen op de gemeenschappelijke taal en cultuur van Duitsland en Elzas-Lotharingen. Franse historici gaven grif toe dat men de Elzassers volgens etnische criteria (taal en ras) duidelijk als Duitsers kan beschouwen. Maar, beweerden ze, zij wensen geen deel uit te maken van Duitsland. E. Renan zei in dat verband:

"On parle de droit de la France, de droit de l'Allemagne. Ces abstractions nous touchent beaucoup moins que le droit

qu'ont les Alsaciens, êtres vivants en chair et en os, de n'obéir
qu'à un pouvoir consenti par eux".

Dit voorbeeld toont de tegenstelling tussen twee vormen van logica, beide hun eigen criteria volgend. Het eerste criterium heeft betrekking op de legitimatie van de culturele identiteit. Volgens de Duitse school ligt deze bij de culturele en historische determinatie en volgens de Franse school bij de kollektieve wil. Het tweede criterium heeft betrekking op de bevolking die het beslissingsrecht hierover heeft. Volgens de Duitse school is het "Duitse volk in zijn geheel" hierover gerechtigd en volgens de Franse school zijn dat uitsluitend de Elzassers.

Het conflict rond Voeren, sinds de vastenlegging van de taalgrens in 1963, vertoont eenzelfde problematiek. De Vlamingen leiden de Vlaamse aard van de Voerenaars af uit een aantal "objectieve" criteria, zoals het rurale karakter, de taal — het plat Diets, enz. De Walen betwisten deze aard niet maar menen dat deze objectieve criteria ondergeschikt zijn aan de subjectieve, kollektieve wil van de Voerenaars. Tot welke culturele groepwensen zij te behoren? Volgens de Vlamingen is het aan het "Vlaamse volk in zijn geheel" om haar rechten te verdedigen in Voeren. Volgens de Walen hebben alleen de Voerenaars hierover zeggenschap.

We gaan nu dieper in op de theorieën van E. Renan, vertegenwoordiger van de Franse school en van G.W. Herder, vertegenwoordiger van de Duitse school. Daarna geven we in het kort twee hedendaagse theorieën weer, die van E. Gellner en van J.M. Ferry.

De meest bekende uitspraak van E. Renan is ongetwijfeld :

"la nation est un plébiscite de tous les jours".

Hiermee werd deze Franse filoloog en historicus definitief in het kamp van de voluntaristen geplaatst. Toch strookt deze niet volledig met Renans theorie, die veel complexer en genuanceerder is. Renan verwerpt radicaal elk natuurlijk determinisme van de grenzen van een Natie. Een Natie wordt volgens hem niet bepaald door geografische elementen, ras of religie. Echter een Natie bestaat ook niet alleen bij gratie van de wil van de bevolking, zoals sommige aanhangers van Renan weleens beweren. Dit wordt duidelijk uit zijn nadruk op historische elementen, zoals gemeenschappelijke herinneringen, kollektieve strijd en solidariteit. Bovendien is de Natie volgens hem een spiritueel gegeven.

"Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs : l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage".
(in Communications, 1987, n° 4, p. 148-149).

G.W. Herder geeft eerder een etnische invulling van het Natie-begrip. Hij ging te keer tegen de louter abstracte benadering van de Natie, zoals die door Voltaire en de andere Verlichtingsdenkers werd gebezigd. Het woord *Volk* werd het eerst gebruikt door Herder. Een Natie is volgens hem in wezen een *Volk* en niet een of andere abstracte entiteit. Naties zouden kollektieve personen zijn, die

ieder hun eigen karakter, cultuur en geest hebben. De *singulariteit* is een sleutelbegrip bij Herder. De wereld is een mozaïek van unieke Naties, die ieder bepaald zijn, niet door een politieke wil, maar door een eigen cultuur. Herder hanteert geen hiërarchische optelling, alle Naties zijn evenwaardig. Omwille van zijn kulturalistische visie klasseert men Herder vaak bij de Romantici, de anti-Verlichtingsdenkers. In feite staat hij zeer dicht bij J.-J. Rousseau, die ook de Voltariaanse definitie van de maatschappij verwerpt. Het *individualisme*, sleutelconcept van de Verlichting, wordt door hem toegepast op grotere entiteiten, namelijk die van de Naties. Deze holistische visie van Herder zou deel uitmaken van het universalistische individualisme.

E. Gellner wordt algemeen erkend als de hedendaagse theoreticus van het synthetisch nationalisme, vaak aangeduid met de terme *Natie-Staat*. Gellner behoort duidelijk tot de modernistische stroming en verzet zich onder andere tegen de etnische geïnspireerde opvatting over de Natie zoals die wordt verdedigd door een ander groot hedendaags denken, A.D. Smith.

Volgens Gellner is

“Nationalisme primair een politieke principe dat stelt dat de politieke en de nationale entiteit congruent moeten zijn” (1989).

De politieke orde verwijst naar universele principes die gericht zijn op het welzijn van allen. De institutionele uitdrukking hiervan is de Staat. De Amerikaanse, Engelse, Duitse, Franse Staten moeten volgens deze opvatting aan dezelfde normen beantwoorden. De nationale entiteit verwijst daarentegen naar een bijzondere gemeenschap. De Amerikaanse, Engelse, Duitse en Franse moeten hier niet aan eenzelfde model beantwoorden. Ze hebben ieder een eigenheid: een cultuur, taal, geschiedenis, tradities, religie. In Gellners opvatting is het nationalisme de ideologie die ijvert voor het samenvallen van enerzijds de cultureel-affectieve loyaliteit tegenover een socio-geografische entiteit — Natie genoemd — en anderzijds de politiek-rationele loyaliteit tegenover diezelfde entiteit — Staat genoemd. Nationalisme in Gellneriaanse zin betekent dus enkel en alleen het samenvallen van bijzondere en universele beginselen en loyaliteit ten aanzien van eenzelfde socio-geografische entiteit. Het heeft hoegenaamd niets te maken met de huidige negatieve bijklank van hetzelfde begrip.

J.-M. Ferry, een van de toonaangevende Franse filosofen van dit decennium, heeft het debat over het postnationalisme geopend. In tegenstelling tot het nationalisme wordt in het postnationalisme de scheiding tussen de politieke en de nationale entiteit betoogd. Volgens Ferry is de politieke identiteit niet alleen een bijproduct van de bijzondere cultuur van een gemeenschap, maar is die in de eerste plaats het gevolg van een morele keuze. Het *constitutioneel patriottisme* dient volgens hem de kern te vormen van een politiek identiteit. Deze vorm van patriottisme is van juridische, morele en politieke aard en heeft minder te maken met culturele, geografische en historische elementen. Het constitutioneel patriottisme kan in conflict treden met het nationaal patriottisme, bijvoorbeeld in het geval van nazi-Duitsland. De kernvraag is dan niet zozeer “Voor welke Natie kiezen we?”, zoals E. Renan het voorstelde, maar wel: “Voor welke Grondwet kiezen we?”.

Ferry vindt dat Europa een goede basis vormt voor experimenten met betrekking tot de post-nationale identiteit. Hij verwijt aan de hedendaagse denkers over Europa dat ze het oude schema van de Natie-Staat herproduceren op Europees vlak. Er is hier slechts sprake van een schaalvergroting. Hij wijst in dit verband op het fundamentele verschil tussen het supranationalisme en het postnationalisme. Het eerste bestaat uit één grote Natie-Staat op Europees niveau, met als bijkomend effect het versterken van de Regio's. Het tweede bestaat uit de opbouw aan een politiek-constitutionele entiteit op Europees niveau, en het behoud van de cultureel-nationale identiteit op het niveau van de huidige Natie-Statens. Ferry verwerpt het "Europa van de Regio's" omdat dit volgens hem een rem betekent voor de postnationale identiteit.

b. Het sociaal-psychologische identiteitsconcept

Zoals de begrippen Natie en nationalisme is ook *identiteit* een concept dat voor meerdere betekenissen vatbaar is. Psychologen, sociologen, antropologen en filosofen geven er een eigen invulling aan. P. Tap verwoordt het als volgt :

"La notion d'identité (...) est particulièrement difficile à circonscrire d'emblée (...). Mais cette difficulté n'est pas purement linguistique et intellectuelle. Elle se trouve exacerbée par les implications idéologiques qu'elle recèle, les problèmes et conflits individuels ou collectifs qu'elle dévoile". (1986, p. 11).

Bovendien is er de laatste decennia een hechte band ontstaan tussen territoriale gevoelens en identiteit. Het afbrokkelen van de klasse-, beroeps- en religieuze identiteiten heeft het terrein geopend voor de heropleving van de nationale en regionale identiteit.

Volgens de sociaal-psychologen bestaat er geen structureel verschil tussen deze verschillende vormen van sociale identiteit. De kern is bij alle terug te brengen tot een aantal zeer simpele, universele principes.

De sociaalpsycholoog H. Tajfel van de "Bristol school" heeft baanbrekend werk verricht op het gebied van relaties tussen groepen. Voor hem hechtte de sociale psychologie vooral belang aan interpersoonlijke relaties. Tajfel begaf zich op het terrein van de relaties tussen groepen. Hij vroeg zich af hoe het komt dat individuen geneigd zijn om hun eigen groep — *in-group* — te bevoorstellen, ten koste van de andere groep — *out-group*-. Omdat de traditionele theorieën, waarin vooral de materiële belangenconflicten benadrukt werden, hem niet bereedden, is hij op zoek gegaan naar de *minimale condities* voor het optreden van intergroepdiscriminatie. Vandaar de naam *paradigma van minimale groepen* die vaak aan zijn theorie wordt gegeven. Hij heeft verder de voorwaarden onderzocht waaronder individuen uit een gedomineerde groep (*minority group*) *sociale veranderingsstrategieën* gebruiken in plaats van *individuele mobiliteitsstrategieën*. Op conceptueel vlak is Tajfel erin geslaagd enkele fundamentele begrippen van de sociale psychologie te integreren : sociale categorisatie, sociale vergelijking en sociale identiteit. Tajfel wijst er wel onmiddellijk op dat zijn bijdrage beperkt is tot de *sociale* identiteit, t.t.z. dat "deel" van de identiteit dat een individu ontleent aan groepen.

Het postulaat van Tajfel stelt dat elk individu behoefte heeft aan een eigen identiteit (onderscheiden van die van de anderen) die bovendien positief geëvalueerd wordt. Het individu bouwt een dergelijke identiteit — gedeeltelijk — op door zijn lidmaatschap van bepaalde groepen. Volgens Tajfels definitie vloeit de sociale identiteit van een individu voort uit het feit dat het individu er zich bewust van is dat hij behoort tot bepaalde groepen. Ook weet het individu wat de emotionele en evaluatieve betekenis hiervan is. De identiteit zal positief zijn in het geval dat de *in-group* in vergelijking met een pertinente *out-group* positief wordt geëvalueerd; de identiteit zal negatief zijn in het tegenovergestelde geval. In dit laatste geval zal het individu proberen om de *in-group* te verlaten of om deze positiever te maken. In deze opvatting heeft discriminatie tussen groepen nog maar weinig te maken met louter materiële belangenconflicten maar heeft die integendeel alles te zien met een identiteitsvormend proces.

Een belangrijk deel van het onderzoek van Tajfel heeft betrekking op de verhouding tussen dominante en gedomineerde groepen. Het tot stand komen van een positieve identiteit is verschillend in beide gevallen. Het bekomen van een positieve identiteit zou geen probleem vormen voor groepen die een machtspositie innemen en van groot aanzien genieten. Problemen doen zich wel voor bij groepen die op de onderste trede van de maatschappelijke ladder staan en die zich moeten tevreden stellen met een “second class citizenship”. Deze gedomineerde groepen kunnen drie strategieën ontwikkelen: individuele mobiliteit, sociale creativiteit en sociale actie. In het eerste geval probeert het individu uit zijn groep te treden. In het tweede geval probeert het individu zijn beeldvorming over de groep te wijzigen door onder andere nieuwe vergelijkingscriteria te hanteren, of door de bestaande waarden om te keren (bv. “black is beautiful”) of nog door een andere vergelijkingsgroep (*out-group*) te zoeken. In het derde geval engageert de groep zich in een openlijke competitie met de *out-group*, met de uitdrukkelijke bedoeling de machtsverhoudingen te wijzigen.

Wanneer kiezen minderheids- of gedomineerde groepen voor openlijke competitie? Het antwoord van Tajfel is kort en bondig: wanneer de groep zich bewust is van *cognitieve alternatieven*. Dit betekent dat de gedomineerde groep de bestaande machtsverhoudingen niet meer als vanzelfsprekend vindt, ofwel omdat deze machtsverhoudingen effectief aan het afbrokkelen zijn, ofwel omdat deze machtsverhoudingen als onrechtvaardig worden beschouwd. Het effect is hetzelfde: de macht van de dominerende groep wordt in vraag gesteld. Dergelijke gevoelens kunnen ook ontstaan bij de dominerende groep, die dan gevoelens van onzekerheid en twijfel ontwikkelt. De gedomineerde groep daarentegen put uit dergelijke gevoelens hoop en moed. Beide groepen manifesteren dan een competitief, discriminerend intergroepsgegedrag.

Zoals in de inleiding geschreven werd, is het soms moeilijk om groepen eenduidig als dominerend of als dominant te beschouwen. De Ierse situatie is hier een ander voorbeeld van. E. Cairns spreekt in dit verband over “the double minority model”:

“Protestants see themselves as a minority within the whole island of Ireland while Catholics see themselves as a minority within Northern Ireland. (...). It is possible to consider (...) that both groups see themselves as majorities, the Catholics in an

all Ireland context, the Protestants in a Northern Irish context.” (1982, p. 286).

Er dient opgemerkt dat Cairns zich hier beperkt tot het numerieke aspect van de machtsverhoudingen.

Verscheidene auteurs verwijten aan Tajfel dat er in zijn theorie geen plaats is voor positieve verhoudingen tussen groepen. Tajfels theorie is in wezen een pessimistische theorie. Zoals B. Caddick het beweert :

“(…) it provides no grounds for expecting intergroup cooperation or adjustment to a mutually more satisfying intergroup relationship as the consequence of social identity motivations.” (1982, p. 142).

Veldonderzoek heeft nochtans aangetoond dat discriminatie tussen groepen vaak meer te maken heeft met het ophemelen van de eigen groep dan wel met het neerkijken op de andere groep.

Y. Persoons biedt gelijkwaardige kritiek op het werk van Tajfel. Hij stelt dat de theorie van Tajfel helemaal niets zegt over de kwaliteit van de sociale identiteit. Het biedt alleen inzicht in de structuur ervan. Volgens hem laten de differentiatie- en identificatiecriteria niet toe te begrijpen wat er zich op een dieper niveau afspeelt bij het individu. Persoons gaat te radde bij de psycho-analysten om het denkkader van Tajfel te verrijken. Hij maakt een onderscheid tussen positieve, negatieve en defensieve identiteit. Een positieve identiteit wordt gekarakteriseerd door een positieve houding tegenover de eigen groep en tegenover de andere groep. In analogie met de terminologie van de Transactionele analyse zou men kunnen zeggen : “mijn groep is O.K. ; jouw groep is O.K.”. In het geval van een negatieve identiteit verwerpt men de eigen groep en hemelt men de andere groep op. In dat geval gaat het om negatief ethnocentrisme.

De defensieve identiteit is volgens Persoons een pseudo-identiteit. Het individu probeert de afwezigheid van een coherente identiteit te compenseren door een misprijzende houding aan te nemen tegenover de andere groep en een extra-ophemelende attitude tegenover de eigen groep. Negatieve stereotiepen en vooroordelen tegenover de andere groep maken een wezenlijk deel uit van deze identiteit.

In het kader van mijn onderzoek heb ik het voldoende analysekader opgebouwd, aan de hand van de geschriften van Tajfel en Persoons. Op het vlak van de structuur van de sociale identiteit onderscheid ik een cognitieve, evaluatieve, affectieve en strategische component. De cognitieve component bestaat uit de kennis over zijn groep en de andere groep ; de evaluatieve component heeft betrekking op de positieve en negatieve evaluaties van deze cognitieve dimensies. De affectieve component slaat op het samenhangsgevoelen t.a.v. de eigen groep en de gevoelens die men heeft tegenover de andere groep. De strategische component tenslotte heeft betrekking op de strategieën, zoals sociale creativiteit en sociale actie, voor het verwerven van een positieve identiteit. Op het vlak van de kwaliteit van de sociale identiteit heb ik een onderscheid gemaakt tussen positieve, defensieve, schaamtevolle en negatieve identiteit, zoals het volgend schemaatje duidelijk maakt.

houding ten aanzien van de eigen regio			
	+	-	
houding ten aanzien van de andere regio	+	positieve id.	schaamte id.
	-	defensieve id.	negatieve id.

III. De Vlaamse en Waalse sociaal-ekonomische en Kulturele configuratie

We keren terug naar de periode waarin België ontstond, in 1830. Sociaal-ekonomisch was Vlaanderen een arm landbouwgebied terwijl Wallonië een ekonomische bloeiperiode kende. Wallonië was toen, samen met Engeland, de eerste industriële mogendheid van Europa. Op politiek en cultureel gebied was België een Franstalige bourgeoisstaat die het Frans, als enige officiële taal, oplegde aan alle burgers, Vlamingen inbegrepen. Het Nederlands werd pas in 1894 erkend als officiële taal en pas tussen de twee wereldoorlogen werd de regionale eentaligheid gestemd: het Nederlands werd toen uitgeroepen tot de enige officiële taal in Vlaanderen, het Frans in Wallonië. In Wallonië werd de plaatselijke taal, het Waals, ook onderdrukt, maar dit heeft, om een aantal historische redenen, niet geleid tot "taalopstanden".

Het is dan ook niet verwonderenswaardig dat zich twee totaal verschillende sociale bewegingen hebben ontwikkeld in landheren en Wallonië. De belangrijkste beweging in Wallonië was de socialistische vakbeweging, in Vlaanderen de Vlaamse beweging.

Aan het einde van de vorige eeuw was Wallonië samen met Moskou het toneel van hevige sociale opstanden, van algemene stakingen en volksoproer. De arbeiders wilden niet alleen materiële voordelen maar eisten vooral meer politiek rechten. In de jaren 1880-1890 bv. voerden de Waalse arbeiders een wekenlange staking — en staken in die periode ging gepaard met honger en miserie — enkel en alleen voor het verkrijgen van het algemeen enkelvoudig stemrecht. Dit getuigt van een zeer groot politiek bewustzijn van de Waalse arbeiders. Het Waalse syndicalisme was van het harde type dat de klassenstrijd voorstond.

In Vlaanderen bleven de onrusthaarde, gepaard gaande met stakingen, vooral beperkt tot een aantal steden zoals Gent en Antwerpen. Het Vlaamse syndicalisme was hoofdzakelijk van het christelijke type dat niet de klassenstrijd maar de klasseverzoening voorstond. De toonaangevende beweging in Vlaanderen was de Vlaamse beweging, die opkwam voor de rechten van de Vlamingen op cultureel en taalkundig gebied.

We zouden dus kunnen zeggen dat de belangrijkste kollektieve aktor in Wallonië de arbeidersklasse was en in Vlaanderen het "Vlaamse volk". Aan de ene kant was er een klassebewustzijn en aan de andere kant een cultureel bewustzijn.

Vlaanderen en Wallonië ontwikkelden zich dus volgens totaal verschillende sociaal-ekonomische en Kulturele logica's : klassenstrijd in het industrieel rijk ontwikkelde Wallonië en cultuurstrijd in het industrieel onderontwikkelde Vlaanderen. Het is daarbij belangrijk om de rol van de plaatselijke elite toe te lichten. Al voor het ontstaan van België werd de plaatselijke financiële en industriële elite, zowel in Wallonië als in Vlaanderen, geconfronteerd met het offensief van enkele machtige kapitalistische groepen die een politiek voerden van kapitaalsconcentratie. Een voorbeeld hiervan is de *Société Générale* die zich in het politieke centrum van België vestigde, Brussel. Deze kapitaalsconcentratie was niet typisch Belgisch, maar een algemeen kapitalistisch verschijnsel in de toenmalige Westerse wereld. Vlaanderen en Wallonië reageerden zeer verschillend op deze "machtsgreep". De meeste Waalse financiële en ekonomische groepen lieten zich ofwel meeslepen in deze centralistische en unitaristische spiraal, en werden opgekocht door de *Société Générale*, ofwel trokken ze zich terug in hun provincie. Het gevolg hiervan was dat er zich helemaal geen krachtige, Waalse ekonomische elite heeft gevormd, over de provinciegrenzen heen. De Vlaamse reactie was totaal anders. Ze is ook later gekomen dan in Wallonië omdat het offensief van de *Société Générale* Vlaanderen later heeft getroffen. De reactie bestond in het groeperen van het kapitaal dat her en der verspreid lag in Vlaanderen. Om het hoofd te bieden aan de Franstalige mastodontbanken organiseerden de kleine Vlaamse banken zich en stilaan ontstond er een Vlaamse kapitaalsconcentratie die leidde tot de oprichting van de Kredietbank. Deze bank ging er prat op dat ze hun klanten in het Vlaams te woord stonden. Dat was dan ook een van haar commerciële sterke punten : de Vlaamse KMO's werden in het Nederlands te woord gestaan in een "grote bank". Bovendien was de ekonomische politiek ook totaal anders dan die van de *Société Générale*. Bij de *Société* was het belangrijk om zoveel mogelijk bedrijven op te kopen om een "totaalcontrole" te bereiken. De Kredietbank verleende krediet aan de KMO's zonder deze te willen opkopen. Hun leitmotif was :

"Wij worden samen met de KMO's groot".

In dezelfde periode — tussen de twee wereldoorlogen — werd het Vlaams Ekonomisch Verbond opgericht. Ook zij verspreidden een populistische ideologie, t.t.z. een ideologie die klasses tegenstellingen overschrijdt en die in Vlaanderen haar legitimatie vond in de verdediging van de Vlaamse taal. Tijdens de openingsrede bevoorreed, sprak Lieven Gevaert, de eerste voorzitter van het VEV over

"de rol van het VEV in de morele en materiële emancipatie van ons volk", "de rol van de Vlaamse taal in de bedrijfswereld"

en over

"de macht die nu nog in handen is van onze tegenstreven maar langzamerhand wordt overgenomen door bewuste Vlamingen die zullen ijveren voor de versterking van de Vlaamse Gemeenschap."

Deze patronale strategie vond gehoor bij “*het volk*”, want sinds lang werd er in verscheidene milieus geopperd dat detailstrijd op zich niet genoeg was. Vlaanderen zou moeten beschikken over een eigen, onafhankelijke elite. Deze elite moest zowel intellectueel als economisch Vlaams zijn. Denken we maar aan de roep van Lodewijk De Raedt om over onafhankelijk hoger onderwijs te beschikken. De vervlaamsing van de universiteit van Gent in 1930 was een belangrijke stap in deze richting. Dus of het nu om louter taalkundige of Kuturele kwesties ging, om intellectuele vorming of om economische en financiële macht, steeds maar weer werd verwezen naar het “*behang van de Vlaamse taal*”. Deze taaldimensie werd uiteindelijk een “*taalideologie*”, die alle klassetegenstellingen oversteeg.

Men kan dus stellen dat Vlaanderen, in tegenstelling tot Wallonië, over een eigen regionale elite beschikt, zowel op cultureel, onderwijs-economisch en financieel vlak. De elite in Wallonië is Franstalig Brussels. De “*Waalse*” elite is van provinciaal allooi. Toch ontwikkelt zich stilaan, sinds een tiental jaren, een zeker Waals eenmakingsproces.

Laten we dan nu stilstaan bij de vraag naar federalisme. Volgens dommigen zijn het de Walen die het eerst om een federale bestuursvorm vroegen, volgens anderen zijn het de Vlamingen. Wie er het eerst om geroepen heeft, doet hier niet ter zake. Wat belangrijker is, is dat de invalshoek in beide regio’s verschillend is, dat de “*betekenis*” van het federalisme werd vooral ingegeven door Kuturele overwegingen, Vlaanderen wilde cultureel autonoom zijn. Natuurlijk kan men het Kuturele niet los zien van het sociaal-economische ; zoals we gezien hebben, kregen de verzuchtingen van de Vlaamse Beweging al vlug een sociale dimensie. Zowel de taal als de algemene economische ontwikkeling van het “*Vlaamse volk*” werden geëist. Maar de belangrijkste invalshoek, of de uiteindelijke legitimatie van de Vlaamse eisen was en bleef toch van Kuturele aard.

In Wallonië speelde het Kuturele aspect slechts een ondergeschikte rol. De Waalse roep om federalisme werd hoofdzakelijk ingegeven door economische motieven. Bij het begin van deze eeuw maar vooral van het zuiden naar het noorden. Vlaanderen begon zich hoe langer hoe meer economisch te ontwikkelen en groeide uit tot een onge, moderne, economisch te ontwikkelen en groeide uit tot een jonge, moderne, economische regio. In Wallonië daarentegen begon de Franstalige, Brusselse bourgeoisie zich tussen de twee wereldoorlogen terug te trekken uit Wallonië omdat de industrie verouderde en de winsten daalden. De holdings, zoals de *Société Générale*, verkozen om elders, in het buitenland en in Vlaanderen in nieuwe sectoren te investeren zodat de Waalse industrie aan haar lot werd overgelaten. Vanaf de tweede wereldoorlog en tot enkele jaren geleden sloot het ene bedrijf na het andere zijn deuren. Industriële streken werden veranderden in economische woestijnen waar alleen nog de bedrijfsgebouwen, de schoorsteenpijpen en de mijnterrils getuigen van een rijk verleden.

De arbeidersbeweging, hoofdzakelijk van socialistische signatuur, achtte niet alleen de kapitalistische groepen zoals de *Société Générale* verantwoordelijk voor de economische teloergaan, maar ook de Belgische Staat. We kunnen hier een verschuiving merken van het pure klassebewustzijn naar een gemengde vorm : klasse- en gemeenschapsbewustzijn.

Men nam het de Belgische Staat kwalijk dat deze niets gedaan had tegen de economische neergaan en daarmee het spel van de *Société Générale* had

gespeend. Tegelijkertijd kwam men tot het inzicht dat Vlaanderen en Wallonië hoe langer hoe meer verschillend werden op economisch gebied: Vlaanderen ontwikkelde zich op basis van een hecht KMO-weefsel en investeringen van buitenlandse ondernemingen. Vlaanderen beschikte over een jonge, moderne economie. Wallonië daarentegen had zijn vroegere ontwikkeling te danken aan de zware industrie. Wallonië is een oud industrieel gebied, zoals veel andere gebieden in Europa. Elk land in Europa heeft zijn "nieuwe regio's" en zijn "oude regio's". Het was dus duidelijk dat Wallonië zijn economische ontwikkeling op een andere leest zou moeten schoeien dan Vlaanderen. Dit zou echter alleen mogelijk zijn in een federaal België waar iedere regio op een min of meer autonome manier zijn eigen economische beleid kan bepalen. In de barre winter van 1960-61 brak een keiharde staking uit die vijf weken zou duren. De inzet van de taking was de eis tot federalisme en anti-capitalistische structuurhervormingen. Voor de eerste keer in de Waalse geschiedenis eiste de arbeidersklasse het federalisme. Het federalisme werd in hun ogen de enige manier om een anti-capitalistische Waalse maatschappij op te bouwen. In tegenstelling tot Vlaanderen had het federalisme in Wallonië niet een culturele maar een duidelijke politiek-economische inslag.

Een andere zeer belangrijke gebeurtenis die Vlamingen en Walen verdeelde was de koningskwesitie. Hieraan zijn twee belangrijke namen en dramatische gebeurtenissen verbonden: de doden van Grâce-Berleur en de moord op het communistisch parlementslid Julien Lahaut. In 1950 was Luik het centrum van de anti-Leopoldistische opstand. Bij de volksraadpleging op 26 maart had in Vlaanderen 72 % van de stemgerechtigden "ja" gestemd, maar in Wallonië stemden 58 % "neen". De beslissing van Leopold III om opnieuw zijn functie op te nemen ten gevolge van de "positieve uitslag" van de volksraadpleging, veroorzaakte een golf van protesten in Wallonië. Tussen maart en augustus was Wallonië het theater van manifestaties, stakingen en sabotages. Een opstandig klimaat. Op impuls van André Renard sloten zich ongeveer 85.000 arbeiders aan bij de Waalse beweging en na de stemming in het parlement ten gunste van koning Leopold brak op 26 juli de algemene staking uit. Vijf dagen later schoot de Belgische gendarmerie vijf betogende arbeiders dood te Grâce-Berleur. Wallonië dreigde dan met een mars op Brussel op 1 augustus. In de nacht van 31 juli op 1 augustus, enkele minuten voor het eerste ochtendnieuws doet Leopold afstand van de troon. Waalse triomf: het Belgische politieke establishment heeft de krachtmeting met het Waalse volk niet aangedurfd. Tijdens de plechtigheid van de eedaflegging van Boudewijn verwekt het communistisch parlementslid Julien Lahaut algemene consternatie wanneer hij roept: *Vive la République!* Een week later wordt hij te Seraing vermoord.

Wallonië heeft moeten wachten tot de jaren 80 voordat er werk werd gemaakt van haar cultureel bewustzijn in de strikte betekenis van het woord. Toen stelden enkele tientallen Waalse intellectuelen het *Manifeste pour la Culture wallonne* op. Dit Manifest kwam er naar aanleiding van de vaststelling dat Wallonië weinig of geen zeggenschap heeft over haar eigen cultuur. In tegenstelling tot Vlaanderen waar Gemeenschap en Gewest één geheel vormen, heb je in Franstalig België twee naast mekaar bestaande structuren: de Franse Gemeenschap die bevoegd is voor cultuur en persoonsgebonden materies en het Waalse Gewest dat de economische bevoegdheden heeft. Volgens de Manifest-ondertekenaars voeren de Brusselaars de boventoon in de Franstalige

Gemeenschap en wordt Wallonië stiefkinderlijk behandeld. Zij eisen de overdracht van de bevoegdheid over de kulturele materies naar het Waalse Gewest. Een Gewest of een Natie kan maar tot bloei komen wanneer de cultuur er volwaardig deel van uitmaakt. Cultuur heeft een emanciperende kracht. En Wallonië hééft een rijk kultureel verleden. Denken we maar aan de Maasromaanse kunst, aan de grote toondichters zoals Grétry, Roland de Lassus en zovele anderen, of aan de surrealistische kunststroming tussen de twee wereldoorlogen waarvan La Louvière het epicentrum was. Het kulturele probleem van Wallonië is daarom niet dat het kultureel zou zijn of geen kultureel verleden zou hebben maar dat men er zich niet bewust van is. In de geschiedenislessen wordt wel veel verteld over de grote *Culture française* en het grootse kulturele verleden van Vlaanderen maar er wordt met geen woord gerept over het Waalse verleden. Het is tegen dit alles dat het Manifest zich verzet. Het Manifest is helemaal niet tegen Vlaanderen gericht, maar eerder tegen de Brusselse technocraten. We merken dus een zekere verschuiving van het vijandbeeld: men zet zich niet anger af tegen Vlaanderen maar tegen Brussel. Wanneer we vandaag durven spreken over Waalse cultuur of Waalse identiteit worden we afgeschilderd als “navelstaarders”, zegt José Fontaine. “Le repli sur soi” is het scheldwoord geworden van de Brusselse technocraten.

Deze kulturele bewustwording van de Waalse beweging kan gekoppeld worden aan een gebeurtenis in 1911. Toen heeft Jules Destrée een grootse tentoonstelling over Waalse kunst opgezet die een zeer grote weerklank heeft gehad. De pers schreef toen over de “revelatie van een nieuw Wallonië”. Hij hoopte hiermee een zekere Waalse kulturele fierheid op te wekken. Hij beweerde: “Wij Waen worden beetje bij beetje land het idee gegroeid dat wij wel in staat zijn om kolen te putten, glas en ijzer te produceren maar helemaal niet kunstzinnig aangelegd zijn”. Jules Destrée zou enkele jaren later minister van Wetenschappen en Schone kunsten worden.

De drang naar kulturele erkenning is dus niet zo recent. Toch vonden de ondertekenaars van het Manifest niet onmiddellijk gehoor bij de Waalse politieke klasse. Bij het uitblijven van een politieke reactie heeft José Happart in 1988 een politieke vertaling gegeven aan de kulturele eis. Hij eiste de ontbinding van de Franstalige Gemeenschap en de volledige overheveling van de kulturele materies naar het Waalse Gewest. Hij werd hierin gevolgd door Dehousse, Collignon, Van Cauwenberghe en enkele andere tenoren van de PS. Hiermee was de grondslag gelegd van het debat tussen de regionalisten en de communautaristen. Een speciaal partijcongres van de PS in 1991 steunde het standpunt van de regionalisten.

IV. Onderzoeksresultaten

1. DE HOUDING TEN AANZIEN VAN DE EIGEN REGIO

De samenhang tussen bepaalde antwoordpatronen betreffende de diverse thema's die in het onderzoek aan bod zijn gekomen staat me toe om twee “ideaaltypes” te construeren: de nationalitaire identiteit en de regionaire identiteit. De meerderheid van de Vlaamse teïnterviewden leunden aan tegen het

eerste type, de meerderheid van de Waalse geïnterviewden tegen het tweede type. De “dissidenten” behoorden in beide taalgroepen tot de kulturele sektor.

De acht tegenstellingen die ik hieronder weergeef verwijzen ieder naar een bepaald aspect van beide identiteitstypes. De eerste term van elke tegenstelling illustreert de nationalitaire identiteit en de tweede term de regionalitaire identiteit.

a. Hart versus verstand

Deze tegenstelling heeft betrekking op de specifieke invulling van het begrip “regionaal identiteitsgevoelen”. Voor hier verder op in te gaan, dient ezegd te worden dat de Vlaamse geïnterviewden zich sterker identificeren met Vlaanderen dan de Waalse met Wallonië. Wat België betreft, liggen de zaken omgekeerd. De Walen voelen zich sterker tot België aangetrokken dan de Vlamingen.

De Vlaamse leidinggevende figuren leunen aan bij een “kulturalistische logica”. Hier is het “het hart” dat praat. Men vindt het als het ware een morele plicht zich te identificeren met Vlaanderen en te strijden voor zijn voortbestaan. De referenties naar het verleden zijn hier zeer belangrijk. Het is alsof men zich tegenover de “voorvaders” verplicht voelt om de Vlaamse strijd en het Vlaamse identiteitsgevoelen levendig te houden. Enkele citaten kunnen dit duidelijk maken: “Wij Vlamingen hebben altijd moeten vechten voor onze taal, voor onze cultuur. Het is juist daarom dat we vandaag zo fier zijn over onze kulturele identiteit en onze taal en dat we moeten doorgaan met onze inzet.” en “Met mijn hoofd ben ik Belg en Europeaan maar met mijn hart ben ik Vlaming.” Vele geïnterviewden praatten over de “Vlaamse wortels” of over “onze identiteit die werd doorgegeven van generatie op generatie”. Nochtans staat een minoriteit van de geïnterviewden zeer wantrouwig tegenover het Vlaams identiteitsproject. Een literair criticus vindt bv. dat “de Vlaamse beweging de Vlamingen manipuleert. Mensen maken zich lid van het Davidsfonds omdat ze dan goedkoper boeken kunnen kopen. De meesten zijn helemaal niet akkoord met de politieke standpunten van het Davidsfonds, maar dit beweert natuurlijk van wel en gaat er prat op dat twee families op de drie lid zijn. En die brave Vlaamse leden zijn zich totaal niet bewust van het spel waarin ze spelen. Het is heel die manipulatie die me dwars zit”.

In de “rationalistische logica” waar vooral de Walen tegen aanleunen liggen de zaken totaal anders voor. De referenties naar het verleden zijn bijna afwezig. Men vindt er ook niet dat warme gevoel dat in de kulturalistische logica zo sterk aanwezig is. De nadruk ligt hier niet op het emotionele maar wel op het rationele. Het regionale identiteitsgevoelen wordt als belangrijk geacht omdat het een “middel”, een “instrument” is voor de economische ontwikkeling. Getuige hiervan volgend citaat: “In een Europa waar de meest performante regio’s diegene zijn waar een sterk ontwikkeld identiteitsgevoelen bestaat, is Wallonië wel verplicht om werk te maken van dergelijk kollektief gevoelen. We kunnen niet anders dan ons een beetje nationalistisch-regionalistisch op te stellen.” Tegelijkertijd wordt echter gewezen op het gevaar dat een dergelijke ontwikkeling met zich mee kan brengen, eng-nationalisme en racisme. Vele Waalse geïnterviewden beweren dat “als het kulturele identiteitsgevoelen niet berust op een soort rationeel project, zoals dat bestaat in de ondernemingen — de bedrijfskultuur — maar gebaseerd is op de verheffing van een groep of een

volk, we een catastrofe tegemoet lopen". Vaak wordt er dan gerefereerd naar het Vlaams Blok fenomeen. Bij de meeste Waalse geïnterviewden treffen we dus duidelijk een ambivalente houding aan ten opzichte van de kollektieve identiteit: enerzijds vindt men het noodzakelijk om een dergelijk gevoel te ontwikkelen, anderzijds heeft men er angst voor.

Hart versus verstand geeft de dichotomie weer tussen het cultureel nationalisme, dat zeer holistisch en "Gemeinschaft" getint is en het economisch nationalisme, dat er eerder individualistisch en "Gesellschaft"-achtig uitziet.

b. Het culturele Genie versus de Grote Franse cultuur

Ondanks het feit dat zowel Wallonië als Vlaanderen een zeer rijk cultureel verleden hebben, zijn het enkel de Vlaamse topmensen die dat grootse culturele verleden van hun regio naar voren brengen. Zij zijn fier op hun cultureel patrimonium, in het bijzonder wanneer dit in het buitenland gewaardeerd wordt. "Wij hebben een Europese roem en zelfs een mondiale. Ik heb zeer veel rondgereisd en in sommige steden zoals New-York en Boston was ik zeer fier in de grote musea onze Vlaamse meesters te zien hangen. Men weet ginds niet waar België ligt, maar als je hen vertelt over "the flemish artists", dan kent iedereen plots wel Vlaanderen." Vele Vlaamse geïnterviewden nemen een extraverte houding aan: de (h)erkenning van de Vlaamse cultuur door internationale culturele forums wordt door velen als belangrijk geacht: "Vlaanderen dient een plaats te veroveren op wereldvlak". Alle Vlaamse geïnterviewden leunen duidelijk aan bij de Herderiaanse opvatting over cultuur: elke volk heeft zijn eigen cultureel "Genie".

Een minderheid van de Vlaamse geïnterviewden heeft heel wat vragen bij het officiële Vlaamse cultuurbeleid en maakt scherpe uitspraken zoals:

"Een van de grootste stomiteiten komt op dit moment van Luc Van den Brande. Die wil Vlaanderen uitbaten als een merkprodukt, voor louter commerciële doeleinden. Heb je al horen praten over de culturele ambassadeurs van Vlaanderen? Dat betekent dat iedere artiest of ieder Vlaamse groep die het woord *Vlaanderen* in zijn naam draagt een heel pak geld krijgt om in het buitenland Vlaanderen te vertegenwoordigen. Onze cultuur verkoop je toch niet zoals je een pakje waspoeder verkoopt".

De Waalse geïnterviewden praten zelden of nooit over hun cultureel verleden, en nog minder over de internationale faam van hun artiesten. De Waalse cultuur wordt er aan de ene kant bekeken als een geheel van activiteiten, manifestaties, organisaties waar de mensen aan de basis in participeren. Het accent ligt er op de "kultuur voor de mens". De Waalse topfiguren zijn eerder introvert wat hun cultuurgeleving betreft. Niet zozeer de houding van de buitenwereld wordt belangrijk geacht maar wel de voldoening van de plaatselijke bevolking. Volgende uitspraak illustreert dit: "Ik denk dat er in Wallonië een cultuur bestaat die dicht bij de mensen staat. Er gebeurt weinig aan culturele bourgeois-consumptie bij ons. De mensen leggen soms vele kilometers af om deel te nemen aan de ene of andere culturele gebeurtenis. Ze zien dit eerder als een feest dan als "het zich kultiveren". Deze houding is totaal tegengesteld aan die van

Brussel. Daar is cultuur “tape à l’oeil”; cultuur is er koud, snobistisch, het is er pure consumptie. Bij ons in Wallonië is cultuur iets warm, een gezellige beleving.

Aan de andere kant, wat de cultuur met een grote “K” betreft, wordt er verwezen naar “la grande culture française” of meer in het algemeen naar de Franstalige cultuur. Velen beschouwen de pogingen van de ondertekenaars van het “Manifeste pour la culture wallonne” om de Waalse cultuur te doen waarderen als nutteloos, want, bewren ze,

“de Waalse cultuur maakt wezenlijk deel uit van de Franse cultuur. Waarom moeten we ons dan nog eens apart gaan manifesteren?”.

Bij het aanhoren van de discours van de Waalse leidinggevende personen kan men zich niet ontdoen van de indruk voor een “leegte” te staan, want, als de Waalse cultuur aan de ene kant beperkt wordt tot “cultuur van iedere dag” en men aan de andere kant het behoren tot de Franse cultuur als de meest normale zaak van de wereld beschouwt, zonder dit diepgaand te beargumenteren, dan bestaat er inderdaad niets om een cultureel fierheidsgevoelen aan op te hangen.

Voor deze culturele paragraaf te sluiten, wens ik toch te beklemtonen dat een belangrijke minderheid Vlaamse en Waalse geïnterviewden — uit de culturele sector — cultuur in de eerste plaats beschouwen als een doel op zich, dat aan geen enkele wetmatigheid dient te beantwoorden : cultuur is creativiteit op zich. Daarnaast kan cultuur een belangrijk emancipatorisch instrument zijn : cultuur stelt zekerheden in vraag, voedt revoltes, is in essentie maatschappijkritisch. Het volgend citaat is sprekend :

“Wanneer heeft de anti-apartheidsbeweging haar echte doorbraak gekend in Engeland? Op het moment dat er een groot popconcert ten voordele van Nelson Mandela werd georganiseerd waar 100.000 personen naar kwamen kijken. Opeens, zonder enig droog discours, ontstond daar een enorme emotionaliteit. Opeens kwam daar een groep in beweging, op basis van emoties. Cultuur wordt maar al te vaak gezien als iets rationeels, iets dat met woorden en discours te maken heeft. Cultuur heeft in de eerste plaats met emoties te maken, met revolte. Cultuur kan de maatschappij in een andere richting duwen.”

c. De strijd voor de Vlaamse taal versus “le français, ça va de soi”

Net zoals voor de Vlaamse cultuur, menen vele Vlaamse geïnterviewden dat de strijd voor de taal een morele plicht is. Velen spreken zich emotioneel uit over het Nederlands en menen dat de taalstrijd nog lang niet afgelopen is. Ze betreuren dat de jonge generatie niet diezelfde gevoeligheid heeft. Volgens hen maakt de taal een wezenlijk deel uit van de identiteit van een volk. We bevinden ons hier volledig in de holistische ideologie, zoals volgende citaten duidelijk maken :

“De mentaliteit van de Vlamingen en de Waen is verschillend juist omdat de taal verschillend is. Ik ben er van overtuigd dat de taal in belangrijke mate de manier van denken bepaalt. (...) De taal is essentieel, al de rest is bijzaak.”

Sommige geïnterviewden idealiseren het verleden en hebben heimwee naar

“de tijd van toen, toen men ons volk leerde lezen” en “het is toch triestig wanneer men de kranten leest. Il ontvang iedere dag een persoverzicht en merk dat men niet meer zonder fouten kan schrijven. In mijn tijd kon iedereen zonder fouten schrijven. Vandaag kan men geen mooie, correcte volzinnen meer maken ; de jeugd kan een opstellen meer maken. En lezen, dat doet men nog minder.”

Sommige Vaamse geïnterviewden daarentegen zien de taal gewoon als een communicatiemiddel zoals een ander, zoals blijkt uit volgende uitspraak :

“Ik ben geen taalfanaticus. Ik vind dat men taa vanuit een dynamisch uitgangspunt moet bekijken. De taalproblematiek wordt in Vlaanderen maar al te vaak als een statisch gegeven beschouwd. Il heb dezelfde houding ten aanzien van taal als ten aanzien van het concurrentievermogen van ondernemingen. (...) Il heb bv. helemaal niets tegen cursussen in het Engels in de kandidaturen.”

De Waalse geïnterviewden spraken zich in beperkte mate uit over hun taal. Hun houding kan worden samengevat als volgt :

“Wij zijn zeer blij dat we een internationale taal spreken”.

En daarmee is dan ook alles gezegd. Zoals voor de cultuur wordt ook wat de taal betreft niet gezocht naar argumenten, men is mijlenver verwijderd van enige vorm van taal-ophemeling of problematisering. Eens te meer wordt de symbolische nabijheid met Frankrijk aanvoeld als “ça va de soi”. De identificatie met Frankrijk wordt opnieuw op een niet-formele manier gemanifesteerd.

d. De pragmatische ondernemer en de cosmopolitische Vlaming versus de tolerante en creatieve Waal

Vlaamse en Waalse topfiguren putten uit een totaal andere bron voor het beoordelen van hun medeburgers. De Vlamingen houden het bij het aloude stereotiep van de arbeidsethiek, het dynamisme en de ondernemingsgeest. Volgens hen is de Vlaamse geschiedenis er een van onderdrukking en overlevingsstrijd. De fysische en culturele integriteit van het Vlaamse volk zou meermaals bedreigd geweest zijn, beweren velen.

“Ons volk heeft maar kunnen overleven dank zij een keiharde wil, werkkraft en pragmatisme. De Vlaming is niet iemand die bij de pakken blijft zitten. Hij heeft zijn lot in eigen handen

genomen en is er in geslaagd om mvan Vlaanderen de eerste economische macht van België te maken.”

De plantrekkerij is ook een karaktertrek die vaak wordt genoemd :

“Wij zijn altijd zo sterk onderdrukt geweest dat we het gewoon zijn altijd “ja” te zeggen tegen de onderdrukker. Maar in feite hebben we toch altijd gedaan wat we wilden ; we hebben eleerd ons plan te trekken, ons te “arrangeren”, zoals men dat zegt.”

De alomtegenwoordigheid van de kernwoorden “onderdrukking”, “strijd”, “arbeidsethiek” in de discours van de meerderheid van de geïnterviewden wijst erop dat deze deel uitmaken van hun basisidentiteit. De samenhang van de Vlamingen lijkt sterk gebaseerd op de kollektieve overtuiging een onderdrukt volk te zijn geweest dat dank zij een volgehouden strijd er uiteindelijk in geslaagd is op te klimmen tot de wereld van de Naties.

Een minderheid van de ondervraagde Vlamingen kant zich scherp af tegen dergelijke houding en meent dat de Vlaming zich al te lang als een “underdog” heeft gedragen. Het wordt hoog tijd, menen ze, dat de Vlaming assertiever wordt, het juk van het verleden van zich af gooit en zich ontpopt als wereldburger. Volgens sommigen zijn de zaken positief aan het evolueren :

“Vele Vlamingen gedragen zich toch nog als clowns. We proberen van hen minder bang te maken en stilaan lukt ons dit ook. In het verleden waren we al tevreden wanneer we onderwijzer of pastoor of luitenant in het Belgisch leger konden worden. Gelukkig liggen onze ambities vandaag een stuk hoger. Trouwens, vele van onze industriëlen scoren hoog op wereldvlak.”

De Waalse topfiguren beoordelen hun medeburgers volgens totaal andere criteria. De Waal wordt op de eerste plaats voorgesteld als een creatief en tolerant iemand. De Walen zouden minder doordrongen zijn van de arbeidsethiek eigen aan de Vlamingen, maar zouden veel ingenieuzer zijn. De verbeeldingskracht zou er groter zijn. “L’esprit pétillant du champagne” wordt er gezegd. De eerder anarchistische ingesteldheid, die het op een loopje neemt met nauwgezetheid en discipline, maakt integraal deel uit van deze creatieve ingesteldheid.

“Wij zijn niet zeer methodisch, wij dromen nogal graag en denken soms ‘als het vandaag niet gebeurt, dan zal het morgen wel gebeuren’, onze agenda’s zijn wanordelijker, eigenlijk hebben we een beetje een bantoumentaliteit. Onze Vlaamse vrienden zijn totaal anders, daar is alles zo goed afgemeten, zo goed georganiseerd, die zijn echt verliefd op orde. In feite vullen we mekaar goed aan. De ene mentaliteit is niet beter dan de andere.”

Het Waalse fierheidsgevoelen wordt gekenmerkt door tolerantie. Weinig racisme en xenofobie bij ons, beweert men. Wallonië zou altijd een “terre d’accueil” geweest zijn. De zware industrie en de hoge syndicalisatiegraad waren vrantwoordelijk voor een sociaal klimaat dat eerder door klassestrijd dan door

“rassenstrijd” getekend werd. Vandaar een soort immunisatie tegen Vlaams-Blokachtige toestanden, beweren velen. Een cultureel verantwoordelijke ziet het als volgt :

“Een van onze belangrijkste troeven is onze immigrantentraditie. Als we bijvoorbeeld denken aan de Italiaanse gemeenschap, hoe die hier is geïntegreerd ! In de streek van Charleroi-La Louvière heeft bijna iedereen een -aangetrouwd- Italiaans familielid. Een van onze ministers is van Italiaanse afkomst. Stel je eens voor dat men in Frankrijk een Italiaan als minister zou benoemen, het FN zou onmiddellijk schandaal roepen.”

e. Economische verankering versus harmonieuze ontwikkeling

De meerderheid van de ondervraagde Vlamingen en Walen vinden elkaar wel op het gebied van de economische vrijheid. Beiden vinden dat het in een wereld van financiële, commerciële en economische mobiliteit utopisch is om sterke regionale of nationale referenties in te bouwen. Belangrijke divergenties tussen beiden vindt men nochtans terug bij een niet te onderschatten minderheid. Verscheidene Vlamingen spreken zich uit voor een Vlaamse verankering van de economie : oprichten van Vlaamse financiële groepen, het behouden van de beslissingscentra in Vlaanderen. Vlaanderen heeft behoefte aan een eigen Vlaams kapitaal, wordt er gezegd. Een bedrijfsverantwoordelijke verwoordt het als volgt :

“We moeten opnieuw de draad opnemen met ons aloud Vlaams projekt : het samenstellen van een gestructureerd Vlaams kapitaal. Al die strategieën van Suez, de Société Générale en dergelijke, dat ruikt niet goed. Wij willen geen paard van Troje binnenhalen, wij willen geen Franse vazalstaat worden. Wij zijn Germanen en voelen ons beter bij de engelstaligen dan bij de Franstaligen. We moeten absoluut werk maken van een eigen Vlaamse privé-holding.”

Deze behoefte om de zaken “in handen te houden” of te “beheersen” hangt nauw samen met de “strijdgedachte” die zo sterk de Vlaamse mentaliteit kenmerkt. Ook aan de uitbouw van een degelijke infrastructuur wordt zeer veel belang gehecht. Er wordt gezegd dat Vlaanderen al zijn geografische troeven ten volle moet benutten en vooral contacten met de Oost-Europese landen moet uitbouwen. Velen betreuren het dat, in tegenstelling tot de Vlaamse cultuur, de Vlaamse bedrijven en produkten niet gekend zijn in het buitenland. Dat moet veranderen, meent men.

“Het probleem van Vlaanderen hangt nauw samen met de gebrekkige ontwikkeling van het goederentransport via het spoor. Onze havens zijn wel gemakkelijk te bereiken maar om onze goederen te vervoeren naar Oost-Europa, wat een probleem ! Eigenlijk zijn we verplicht om via de Waalse as te passeren. We vrezen dat de goederenstroom zich in het zuiden van het land zal ontwikkelen en dat Vlaanderen enkel de kruimels kan oppikken. We moeten absoluut een verbinding

tot stand brengen tussen Antwerpen, het Ruhrgebied en Oost-Europa.”

Bij de Vlaamse geïnterviewden treffen we dus eens te meer een extraverte houding aan, die reeds tekenend was voor de Vlaamse cultuurbeleving.

Een belangrijke minderheid van de Waalse leidinggevende figuren leunen opnieuw aan bij een introverte logica. Zij leggen de nadruk op een harmonieuze ontwikkeling van Wallonië, zowel op ekologisch als op sociaal-ekonomisch vlak. Een kultureel verantwoordelijke drukt het als volgt uit :

“We moeten onze ekonomie hervormen. Die hervorming moet ekologisch verantwoord zijn. We moeten absoluut streven naar een harmonieuze verhouding, een evenwicht tussen stad en platteland. In de 19de eeuw hebben we de grootindustrie bevoorrecht. Dat was een catastrofe. Daarmee hebben we alles kapot gemaakt. Vandaag moeten we alles opnieuw opbouwen.”

Somigen putten hun hoop uit hoogevende initiatieven in het buitenland, zoals deze bedrijfsleider :

“Ik heb toch veel hoop. Wij hebben een filiaal in Pittsburg. Pittsburg heeft altijd synoniem gestaan voor ijzer, kolen en glas. 15 jaar geleden nog beschouwde men deze stad als een “black city”. Iemand naar ginder sturen stond gelijk met hem naar het vagevuur of naar de hel te sturen. Wel, er is in die stad een mirakel gebeurd. Alle plaatselijke publieke en privé-instanties hebben daar de handen in mekaar geslagen en in enkele jaren tijd is die stad uitgegroeid tot een modelstad. Zoiets geeft mij hoop. In de streek van Seraing moeten wij ook zoiets kunnen doen. In Charleroi zijn ze al goed bezig.”

Anderen hebben hun hoop gelegd in het rurale karakter van Wallonië, zoals volgende geïnterviewde :

“Wallonië moet werk maken van zijn ruimtelijke ordening. De eigenheid van Wallonië ligt in het landelijke. Onze ekonomische heropbouw moet hiermee rekening houden, het is een van onze troeven.”

Velen wijzen op het werkloosheidsprobleem, zoals deze bedrijfsleider uit de streek van de Borinage :

“In Mons-le-Borinage is er een werkloosheidsgraad van 29 %. Sommigen zeggen : ‘Dat zijn allemaal luiertikken, ze moten zich maar een beetje harder inzetten om werk te zoeken’, maar het probleem is dat er helemaal geen werk is. We hebben te maken met een strukturele werkloosheid. Vroeger vonden de laaggeschoolden nog een job in hun gemeente, nu is dat niet meer mogelijk.”

Het verwonderde me dat geen enkele Vlaamse geïnterviewde het probleem mvan de werkloosheid in Vlaanderen naar voren bracht.

In tegenstelling tot de Vlaamse topmensen leggen heel wat Waalse geïnterviewden de nadruk op de sub-regionale ontwikkeling. Volgend citaat illustreert dit sprekend :

“Wallonië is een haan die met zijn bek in het Zoniënwoud pikt, zijn staart neerstrijkt in Aarlen en zijn vleugels uitspreidt in de twee industriële bastions van Wallonië. De redding van Wallonië aan pas gebeuren als iedere sub-regio voor zichzelf opkomt. Iedere stad, iedere localiteit moet vechten voor haar eigen ontwikkeling. In Charleroi bestaat er sinds enkele jaren een fantastisch dynamisme, dank zij een consensuspolitiek, die men niet terugvindt in Luik bevoorbeed. Charleroi is een voorbeeld dat heel Wallonië zou moeten volgen.”

f. Staat versus Regio

De Vlaamse leidinggevende figuren beschouwen Vlaanderen eerder als een Staat-in-wording dan als een Regio, aan Waalse kant ligt het net omgekeerd. Daarvan getuigen onder andere de houding tegenover het federalisme en tegenover de regionale grenzen.

De overgrote meerderheid van de Vaamse geïnterviewden is het federalisme zeer gunstig genegen. Op Europees vlak wordt gepleit voor ht Europa van de Regio's. Deze moeten overeenkomen met de huidig bestaande Regio's ; een herverkaveling van de Europese ruimte is uit den boze. Bij de Waalse respondenten liggen de zaken anders. Ongeveer de helft is ronduit gewonnen voor het federalisme, de andere helft heeft ofwel een aarzelende, ofwel een ronduit negatieve houding. Voor velen blijft België nog zeer belangrijk op institutioneel gebied. Dat blijkt ook uit hun houding ten aanzien an Europa ; bijna de helft van de Waalse geïnterviewden is voorstander van een Europa dat op de huidige Natie-staten, waarin de Regio's weliswaar een belangrijkere rol moet worden toebedeed. Zij die voor een Europa van de Regio's zijn, vinden dat deze heromschreven moeten worden, Wallonië zou zo bv. kunnen deel uitmaken van een grotere entiteit.

Wat de houding ten aanzien van de grenzen betreft, is de geeldevorming van Vlaamse en Waalse geïnterviewde topmensen ook zeer verschillend. In de kulturele identiteitsproblematiek zijn grenzen een belangrijk element, zowel de externe — de afgrenzing ten aanzien van het buitenland — als de interne grenzen — de “verkaveling” of de opdeling in subregio's binnen de Regio.

Wat de externe grenzen betreft, hechten de meeste geïnterviewde Vlamingen veel belang aan stabiliteit en duidelijke aflijning. Vlaanderen wordt door de meesten beschouwd als een geo-politieke entiteit met definitief vastgelegde grenzen. De Waalse topmensen zien de grenzen van Wallonië als veranderbaar. Zij stellen dat grenzen door de tijd heen evolueren, zoals blijkt uit volgende uitspraak :

“Als morgen westelijk Henegouwen wil samengaan met Nord Pas de Calais of als de Duitstalige gemeenschap zich wil afscheiden van Wallonië om bij Luxemburg of bij Duitsland te

gaan of, om een totaal aparte Regio te vormen, dan is dat voor ons de normaalste zaak van de wereld.”

Dit verschil in houding kan men gedeeltelijk verklaard worden door de specifieke geschiedenis van Vlaanderen en Wallonië op gebied van taal en cultuur. Voor Vlaanderen heeft terreinverlies altijd geleid tot taal- en cultuurverlies. Voor Wallonië, met grote broer Frankrijk als buurman, liggen de zaken totaal anders. Denken we even terug aan de beeldvorming over taal en cultuur.

Wat de interne grenzen betreft beschouwen de Vlamingen Vlaanderen over de provinciegrenzen heen als een groot geheel. De Walen daarentegen beschouwen Wallonië als een mozaïek, een lappendeken dat bestaat uit zeer verschillende delen die ieder hun eigenheid en rijkdom hebben. Verschillende sociaal-geografische scheidingslijnen doorkruisen Wallonië. Zo is er de tegenstelling tussen de Ardennen en het geïndustrialiseerde Wallonië, deze tussen de noord-zuid as die van Waals Brabant over Namen tot in Luxemburg loopt en de horizontale as van Doornik-Mons-La Louvière-Charleroi-Luik-Verviers. Anderen maken een natuur-geografische indeling en vermoenen het liefstallige land van Herve dat het Normandië van Wallonië wordt genoemd, de Gaumestreek die met de Provence wordt vergeleken, de landelijke laars van Henegouwen met de kleine dorpjes, de Hoge Venen met het barre klimaat enz. Men vindt bij de Waalse geïnterviewden niet dat eenheidsbesef terug dat Vlaanderen zo sterk typeert. Sommigen betreuren dit omdat dit het Waalse eenwordingsproces in de weg staat, anderen vinden dan weer dat die verscheidenheid juist de identiteit van Wallonië uitmaakt en in ieder geval een belangrijke dam opwerpt tegen eng nationalisme.

Samenvattend zouden we kunnen stellen dat Vlaanderen een begrip is voor de Vlamingen, zowel wat de cultuur als de institutionele dimensie betreft. voor de Walen daarentegen bevindt de kulturele eigenheid zich in Frankrijk en de institutionele in België.

g. Een verleden van leed en fierheid, een onzekere toekomst versus een geruststellend verleden, een hoopgevende toekomst

Een totaal verschillend “tijds-en ruimtebesef” loopt als een rode draad door de discours van de Vlaamse en de Waalse topfiguren; Het gaat hier natuurlijk om de dominante stroming binnen elke groep geïnterviewden. Voor de Vlamingen staat het verleden tegelijkertijd synoniem voor leed en voor fierheid. Het verre — kulturele — verleden wordt opgehemeld. Het kultureel “Genie” — in Herderiaanse zin — moet vandaag worden verdergezet. Vlaanderen heeft zijn huidig kultureel succes in belangrijke mate te danken aan dit verleden, beweren vele geïnterviewden. Het taal- en socio-ekonomisch verleden wekken gevoelens van leed en fierheid op. Ik heb er al op gewezen dat volgens vele geïnterviewden Vlaanderen zich maar heeft kunnen ontwikkelen dank zij de volgehouden strijd van het “Vlaamse volk”. Maar de toekomst is verontrustend, menen velen : men begint op zijn lauweren te rusten, men denkt dat de strijd gewonnen is. Als we niet vlug reageren, zal de toekomst er alles behalve rooskleurig uitzien, vrezen heel wat geïnterviewden. De blik op verleden, heden en toekomst gaat dus gepaard met extreme gevoelens bij de Vlamingen. De zaken liggen anders bij de

Waalse topfiguren, die gekenmerkt worden door een tamelijk continuë, niet-problematische tijdsopvatting. De Walen zijn fier over hun industrieel verleden ; ze hemelen dit echter niet op zoals de Vlamingen dat doen met hun kulturele verleden. Ze vinden dat de huidige crisis een “accident” van de geschiedenis is, kenmerkend voor zovele oude Europese Regio’s, en dat Wallonië binnenkort opnieuw de draad met zijn rijk verleden zal opnemen. In tegenstelling tot de Vlaamse topfiguren zijn de Waalse dus heel wat geruster en optimistischer wat hun toekomst betreft. De afwezigheid van extreme gevoelens contrasteert sterk met de Vlaamse gevoelswereld. Dit is een vaststelling die geldt voor de meeste thema’s die aan bod kwamen tijdens de interviews. Simplificerend kan men zeggen dat Vlaanderen naar voren komt als een gepijnigde, strijdende en angstige maatschappij. Wallonië daarentegen toont het beeld van een vreedzame, vertrouwensvolle en eerder passieve maatschappij. Twee totaal verschillende ideaaltypes dus.

h. binnen + buiten = 2
 versus
binnen + buiten = 1

Ook wat de ruimtelijke beeldvorming betreft, zijn de verschillen tussen Vlamingen en Walen groot. Een duidelijke artikulatie tussen een goedomschreven en begrensde binnenruimte — Vlaanderen — en de buitenwereld is typisch voor de Vlaamse geïnterviewden. De Vlaming treedt in contact met andere territoria vanuit een eigen territorium. Beide zijn niet tot elkaar te herleiden. Binnen en buiten zijn strikt van elkaar onderscheiden.

De Waalse geïnterviewden geven de indruk eerder te leven in een fusionele ruimte, waar geen plaats is voor duidelijk afgebakende gehelen. De Waal voelt zich opgenomen, enerzijds in de Franse cultuur, anderzijds in België, Wallonië daarbij beschouwend als een entiteit “à géométrie variable”. Bovendien wordt de binnenruimte als een patchwork ervaren. Interne versnippering en externe fusie, dat staat natuurlijk haaks op de ontwikkeling van een Natie-Staat.

2. DE HOUDING TEN AANZIEN VAN DE ANDERE REGIO

De belangrijkste vaststelling is ongetwijfeld dat de grote meerderheid van de Vlaamse en de Waalse geïnterviewde topfiguren elkaar in de eerste plaats als partners beschouwen. Het vijandsbeeld is slechts aanwezig bij een kleine minderheid. De meesten vragen om een betere verstandhouding en hopen dat het federalisme zal leiden tot een positieve, gezonde relatie tussen beide Regio’s. Volgende uitspraken zijn typerend in dit verband.

“Er zal een tijd komen dat wij, Walen, zin krijgen om de Vlaamse literatuur te leren kennen, om Gent te bezichtigen, om hechte kontakten uit te bouwen met Vlaamse intellectuelen.

Want wat kennen we mekaar toch slecht “ en “Ik heb de tijd gekend van ‘Walen buiten’. Vandaag werken de universiteiten van Leuven en Louvain-La-Neuve wonderlijk goed samen. Ze wisselen professoren uit, organiseren gezamenlijk seminars

en colloquia, zetten samen onderzoeksprojecten op, enz. Maar ieder doet dit vanuit zijn eigen autonomie. Er wordt niets opgelegd. Elke samenwerking is gebaseerd op vrije wil, en dat is belangrijk.”

of nog :

“We moeten oppassen met veralgemeningen. We moeten goed oppassen Walen en Franstalige Brusselaars niet over één kam te scheren. Met de Walen zelf hebben we nooit echte problemen gehad. Het is altijd de Brusselse lobby geweest die zich verrijkte op de rug van de Vlamingen, en ook op de rug van Wallonië. Dat is bij ons onvoldoende geweten.”

De enkelingen die zich wel zeer negatief uitlaten over de andere Regio doen dat wel in zeer scherpe bewoordingen, zoals blijkt uit volgende citaten :

“Wij staan zeer wantrouwend tegenover het nationale apparaat omwille van het Vlaamse nationalisme. Vlaanderen heeft de Belgische staat gekoloniseerd.” EN “Wij begrijpen die Vlaamse hetze inzake de sociale zekerheid niet. Sinds het ontstaan van België tot de jaren 1960 waren wij de rijkste regio van het land. De geldstromen liepen toen omgekeerd. Geen enkele Waal heeft hier ooit verontwaardigd op gereageerd. Wij voelen ons echt sterk vernederd door al die Vlaamse beschuldigingen en dat Vlaamse egoïsme.”

Aan Vlaamse kant horen we onder andere de volgende uitspraken ;

“Wij konstateren elke keer opnieuw dat de Franstaligen het laken naar hun kant trekken, althans wat de grote dossiers betreft. Bovendien zien de Walen overal anti-Waalse machinaties achter. Die hebben een echte complotmentaliteit. Zij krijgen altijd alles wat ze vragen en dan durven ze nog zeggen dat Vlaanderen profiteert.” EN “De Waalse psychiatrische patiënten worden in Vlaanderen verpleegd omdat de kwaliteit van de psychiatrische instellingen bij ons beter is. De Waalse ministers van sociale zaken hebben zich nog nooit iets aangetrokken van de psychiatrische problematiek, die ze beschouwen als een louter Vlaamse en katholieke problematiek. Ik vind dat schandalig. We zullen dat niet langer meer nemen.”

De geïnterviewden hebben zich niet enkel uitgesproken over hun relationeel-affektieve verhouding tot de andere Regio maar ook over de vitaliteit en de problemen van Vlaanderen en Wallonië. Bij de meesten treffen we een genuanceerde houding aan : niet alles is wit of zwart bij de andere.

De meeste geïnterviewde Vlamingen zien Wallonië in zekere zin als een land van belofte : Wallonië is zeer rijk geweest in het verleden, kent nu een zware economische crisis maar is bezig opnieuw op te klimmen. Er zijn hoopvolle tekenen in de mentaliteitserandering. Het tijdperk van de klasestrijd is voorbij,

hoe langr hoe meer dynamische bedrijfsleiders richten KMO's op. Volgende uitspraken getuigen hiervan :

“Ik denk dat Wallonië de komende jaren een ontzettende sprong voorwaarts gaat maken. De mentaliteit is olledig aan het veranderen. De socialisten zijn niet vies meer van het woord “winst”. Ik denk echt dat er een nieuwe klasse Walen aan het groeien is die eens en voor altijd de mentaliteit van “*la Wallonie de papa*” van zich aan het afgooien zijn.”

en

“Wij hebben regelmatig bedrijfsvergaderingen in de Ardennen. Wat ons daar opvalt is de manier waarop de Walen hun toeristische troeven aan het uitspelen zijn. Er is daar werkelijk een dynamisme aan het groeien.”

Bovendien neemt de talenkennis van de Walen sterk toe volgens verscheidene geïnterviewden. In dat verband doet er zich een verontrustend proces voor in Vlaanderen, menen velen : de Vlaamse talenkennis neemt af. Hoe langer hoe minder Vlamingen spreken behoorlijk Frans. De jonge Waalse generatie daarentegen begint veel energie te investeren in het leren van het Nederlands en van andere talen. Een bedrijfsleider uit het Kortrijkse zei in dit verband :

“Wij moesten onlangs tweetalig personeel aanwerven. Ik stond verstomd van de kennis van het Nederlands van de Waalse kandidaten. Ik vrees dat op termijn de echte tweetaligen in België Walen zullen zijn. Het is triestig gesteld met de kennis van het Frans in Vlaanderen.”

Andere positieve elementen die naar voren geschoven worden zijn de rijkdom van de natuur en de ruimte in Wallonië. Vele Vlaamse topfiguren klagen erover dat in Vlaanderen alles volgebouwd is, dat de grond op sommige plaatsen volledig stuk gemaakt wordt door de chemische industrie en dat er met de gewestplannen gesjoemeld wordt. Men heeft de indruk dat in Wallonië alles zoveel beter is op dat gebied.

Toch wordt er ook uitgewijd over de problemen waarmee Wallonië af te rekenen heeft. Deze worden hoofdzakelijk gesitueerd in de zware industriële erfenis en het te langzaam uitsterven van de oude mentaliteit.

“Wallonië gaat nog gebukt onder het juk van zijn grootindustrie. De Walen hebben te laat ingezien dat ze hun economie moesten herstructureren. In sommige streken zit je daar nog met die vervallen, in onbruik geraakte mastodontfabrieken.”

en

“De Waalse mentaliteit is niet erg stimulerend voor het opzetten van nieuwe initiatieven. De socialisten voeren toch nog de scepter, wat heel wat bedrijfsleiders doet terugschrikken.”

Sommigen beweren dat de arbeidsethiek van de Walen lager ligt dan die van de Vlamingen en dat de Walen gemakkelijker beroep doen op vaders Staat.

“De Walen eisen altijd van alles. Ze vergeten dat ze ook plichten hebben. Hun mentaliteit leunt sterk aan bij die van *Carpe Diem*. Als er iets misloopt dan doet men beroep op vaders Staat.”

Anderen vinden dat de Walen altijd een zwart schaap zoeken.

“In plaats van zelfkritisch te zijn in geval van een tegenslag proberen zij altijd de schuld op de andere te steken. Hoe vaak hebben ze Vlaanderen al niet afgeschilderd als de oorzaak van hun problemen !”

Wanneer de Waalse geïnterviewden spreken over Vlaanderen, dan komen vooral twee dimensies naar voren : het economische en de kulturele identiteit, die allebei een zonne- en een schaduwkant hebben. Wat de economie betreft bevinden zich aan de zonnekant het dynamisme van de bedrijfsleiders, de inzet van de werknemers en het huidig economische weefsel.

“Een van de belangrijkste troeven van Vlaanderen is ongetwijfeld het dynamisme van de bevolking. De ondernemingsgeest is eerder anglosaksisch, pragmatisch, gedisciplineerd en zeer voluntaristisch. Vlaanderen heeft het geluk een jonge industrie te hebben, waar KMO's en multinationale ondernemingen elkaar op een efficiënte manier aanvullen.”

Ook de Vlaamse infrastructuur wordt vaak vernoemd :

“De havens, dat is toch werkelijk een meevaller voor Vlaanderen. Vlaanderen heeft werkelijk alle mogelijkheden om zich te openen op de buitenwereld. De havens hebben ook geleid tot een serieuze ontwikkeling van het hingerland.”

Aan de schaduwkant bevindt zich hoofdzakelijk het aftakelingsproces van dit dynamisme. Vele Waalse topmensen vrezen dat Vlaanderen zijn huidig ontwikkelingspeil niet kan houden en menen daar nu al tekenen aan de wand van te zien.

“De Vlamingen beginnen op hun lauweren te rusten. Ik constateer dat in vele gevallen de zonen van Vlaamse ondernemers de zaken helemaal niet meer *au sérieux* nemen. Dat is een beetje het probleem van de derde generatie : de eerste bouwt op, de tweede consolideert en de derde consumeert”.

Ik denk dat het belangrijkste probleem van Vlaanderen daar zit. Ook de ecologische problemen maken deel uit van deze schaduwzijde.

“Vlaanderen heeft zich ontzettend sterk ontwikkeld in zeer korte tijd. Nu wordt het ecologisch prijskaartje gepresenteerd. Vlaanderen is volgebouwd, er is geen plaats meer. De

Limburgse grond is verpest, de West-Vlaamse grond zit vol mest. Vlaanderen is een grote stad geworden. En dat in een periode waar zoveel belang gehecht wordt aan de kwaliteit van het leven, aan de natuur !”

De sterk ontwikkelde kulturele identiteit heeft volgens de meeste Waalse respondenten eveneens een positieve en een negatieve kant. Aan de ene kant lijkt het voor de meesten vanzelfsprekend dat het sterk ontwikkelde identiteitsgevoelen in belangrijke mate heeft bijgedragen tot het Vlaamse succes, zoals blijkt uit volgend citaat :

“Er bestaat een echte politieke wil in Vlaanderen. De Vlamingen kunnen samenspannen als dat nodig is. De Vlaamse solidariteit is veel sterker dan de Waalse.”

De rol van de Vlaamse intellectuelen wordt door verschillende respondenten belicht :

“Vlaanderen beschikt over een zeer goed georganiseerde intelligentsia die denkpisten lanceert, die dan worden overgenomen door de Vlaamse pers. De ideologische context in Vlaanderen is iets zeer bijzonders.”

Aan de andere kant wordt er gewezen op de gevaren van een te sterk ontwikkeld identiteitsgevoelen. Dat heeft in Vlaanderen geleid naar eng-nationalisme en racisme.

“Kijk maar naar het Vlaams Blok fenomeen”

zeggen velen.

“Vlaanderen staat erg bloot aan de nationalistische dreiging. De Ijzerbedevaart heeft me bijvoorbeeld nooit estoord waar het erop aankwam mhet ‘geloof in Vlaanderen’ te belijden. Wat me wel schokt is dat men daar ieder jaar, zonder blikken of blozen, het Zuidafrikaans volkslied zingt. Wat ik in dat verband aan de Vlaamse intelligentsia verwijt is dat zij dat gewoon nemen. Dat is voor mij toch een zware ethische zwakheid. En dan zijn ze vrwonderd dat het Vlaams Blok zoveel stemmn haalt !”

Sommigen zien een parallelisme tussen het Vlaamse racisme en de agressieve houding ten aanzien van Wallonië.

“Wanneer men altijd maar zegt dat alles de fout is van Wallonië en de Franstaligen, door altijd maar te herhalen dat België een land is met twee snelheden en dat Wallonië profiteert van de sociale zekerheid, voedt men gevoelens van xenofobie en racisme. Dan is het om het even of dat nu gericht is tegen buitenlanders of tegen Walen. Het gaat om hetzelfde mentale proces.”

V. Conclusie

Als conclusie kunnen we stellen dat noch de geïnterviewde Vlamingen, noch de geïnterviewde Walen, hun eigen Regio als dominant of als dominerend beschouwen. De beeldvorming is bij beiden genuanceerd. Negatieve en positieve appreciaties wisselen elkaar af. De tijds-en ruimtegebonden dimensie is hierbij belangrijk. Zo putten vele Vlamingen hun fierheidsgevoel uit het "succesrijke" Vaamse verleden en uit de Vlaamse strijd. Het "gebied" Vlaanderen als duidelijk omschreven ruimte, is hier zeer belangrijk bij.

Vele Walen menen dat Wallonië in de toekomst de draad zal opnemen met zijn rijke industriële verleden. Vandaar een hoopvolle attitude. Hun kulturele fierheid bronnen ze aan een ruimere kultureel-geografische ruimte, Frankrijk.

Wat de negatieve beeldvorming betreft, kijken de Vlamingen de toekomst angstig tegemoet. Velen vrezen dat de situatie wel eens zou kunnen omkeren en dat Walonië de rijkste Regio van België wordt. Nochtans gaat deze houding niet gepaard met een negatieve attitude tegenover Wallonië, zoals we op basis van Tajfels theorie kunnen verwachten. Voor de Waalse geïnterviewden blijft de negatieve beeldvorming beperkt tot het heden : vandaag ondergaat Wallonië een crisis.

De beeldvorming over de andere Regio is overwegend positief. Dit wijst erop dat noch de Vlaamse geïnterviewden, noch de Waalse zich gedomineerd voelen door de "andere Regio" of dat er van die Regio een dreiging uitgaat. Beiden beschouwen mekaar als partners ; vooral de Vlamingen vinden dat het federalisme een gedroomd middel is voor dergelijke samenwerking. Discriminerende competitieve intergroepshoudingen zijn we maar bij een zeer klein aantal geïnterviewden tegen gekomen.

De meeste geïnterviewden vertonen een positieve identiteit. "Mijn groep is O.K., jouw groep is O.K.", zouden we samenvattend kunnen zeggen. Voor de Vlamingen staat groep dan wel voor "Natie" terwijl het voor de Waen "Regio" betekent.

Beperkte bibliografie

- BEAUFAYS J. :Théories du régionalisme. Bruxelles. E. Story-Scientia. 1986.
- CAIRNS E. :Intergroup Conflict in Northern Ireland, in TAJFEL H., *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge. Cambridge University Press. 1982. pp. 277-299.
- CADDICK B. :Perceived Illegitimacy and Intergroup Relations, in TAJFEL H., *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge. Cambridge University Press. 1982. pp. 137-155.
- COURTOIS L. : "La Wallonie a-t-elle une culture ?", in, *Subjectif*. N° 10-11. Bruxelles. Jec Sup. 1993. pp. 8-13.
- COURTOIS L. et PIROTTE J. : *L'Imaginaire wallon*. Louvain-La-Neuve. Fondation wallonne P-M. et J-F. Humblet. 1994.

- DELANNOI G. : "La nation entre la société et le rêve", in *Communications*. N° 45. Paris. Seuil. 1987. pp. 7-17.
- DELANNOI G. : "Nations et Lumières, des philosophes de la nation avant le nationalisme : Voltaire et Herder", in DELANNOI G. et TAGUIEFF P-A., *Théories du nationalisme*. Paris. Kimé. 1001. pp. 15-29.
- DEPREZ K. : "Le flamand ? Non, le néerlandais ou la Flandre minoritaire de 'néerlandophonie'", in *Toudi*. N° 2. Enghien. CEW. 1988. PP. 209-224.
- DESTATTE P. et al. : *Nationalisme et postnationalisme*. Namur. PUN. 1995.
- DOUTRELEPONT R. : "Identité et fédéralisme", in *Fédéralisme*. Centre d'Etudes du fédéralisme. N° 2. Bruxelles. 1991. pp. 93-113.
- DUBOIS J. : "Des intellectuels en Wallonie, la Wallonie et ses intellectuels", in *Cahiers Marxistes*. N° 187. Toudi. N° 7. Enghien. 1993. pp. 11-17.
- FINKIELKRAUT A. : *La défaite de la pensée*. Paris. Gallimard. 1987.
- FONTAINE J. : "Socialisme et question nationale", in *Toudi*. N° 4. Enghien. CEW. 1991. PP. 69-91.
- GELLNER E. : "Le nationalisme et les deux formes de la cohésion dans les sociétés complexes", in DELANNOI G. et TAGUIEFF P-A., *Théories du nationalisme*. Paris. Kimé. 1991. pp. 233-256.
- GELLNER E. : *Nations et nationalisme*. Paris. Payot. 1983.
- HOBSBAWM E. : *Nations et nationalisme depuis 1780*. Paris. Gallimard. 1990.
- KOHN H. : *Nationalisme, its meaning and history*. Princeton. D. Van Nostrand Company. 1955.
- LAFONT R. : *La nation, l'État, les régions*. Paris. Berg International Editeurs. 1993.
- RENAN E. : "Une nation est une âme", in *Communications*. N° 45. Paris. Seuil. 1987. pp. 148-150.
- TAJFEL H. : *Human Groups and Social Categories*. Cambridge. Cambridge University Press. 1981.
- TAJFEL H. : *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge. Cambridge University Press. 1982.
- TAP P. : *Identités collectives et changements sociaux*. Toulouse. Privat. 1986.
- VAN DAM D. : "L'affirmation d'une identité culturelle", in *La Revue Nouvelle*. N° 3. Bruxelles. 1991. pp. 21-25.
- VAN DAM D. : *Weet je in Wallonië*. Leuven. Davidsfonds. 1991.
- ZOLBERG A. : "The Making of Flemings and Walloons", in *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. 5. N° 2. 1974. pp. 179-237.

Résumé de l'article

L'auteur a interviewé un certain nombre de personnalités flamandes et wallonnes sur leur vision de la Flandre et de la Wallonie. Dans son article, elle expose d'abord la problématique, sa méthodologie et les principales théories sur les notions de nation, nationalisme et identité, puis retrace l'historique des relations entre Flandre et Wallonie, avant de présenter les résultats de son enquête. Les Flamands, qui pensent plutôt en termes de "nation", apparaissent comme beaucoup plus attachés à leur langue et leur culture et à la défense de celles-ci. Ils sont également plus anxieux face à l'avenir. Par contre, les Wallons, qui pensent plutôt en terme de "région", sont moins conscients d'une identité culturelle propre. Ils sont plus pragmatiques et optimistes. Flamands et Wallons se voient, mutuellement, comme des partenaires et non comme des ennemis. Ils ont une vision très nuancée les uns des autres. Il n'apparaît donc aucunement qu'un des deux groupes linguistiques se sentirait soit dominé, soit dominant.

La Flandre et la Belgique de demain : une identité devenue institution

Theo Jans
Chercheur en Sciences politiques à la V.U.B.
Kris Deschouwer
Professeur ordinaire en Sciences politiques à la V.U.B.

Peut-on vraiment parler d'une attitude flamande homogène et unique concernant les institutions de la Belgique ? Il va de soi que ce n'est pas le cas, mais il est également clair que l'on peut constater et décrire une position flamande sur les institutions belges qui diffère de façon évidente de la francophone et/ou de la wallonne.

Il ne faut jamais oublier que le fédéralisme belge est un fédéralisme double, dans tous les sens du mot. C'est un fédéralisme de Régions et de Communautés. La Belgique a adopté cette forme en raison de la situation géographique et linguistique de Bruxelles, mais aussi à cause d'une vision différente sur l'avenir des institutions. En effet, les francophones sont surtout "régionalistes" (en défendant la Wallonie et la Région "à part entière" de Bruxelles), tandis que les Flamands se montrent cependant très régionalistes, alors que les francophones défendent l'existence d'une communauté francophone en Flandre. Les institutions du côté francophone mettent en évidence cette logique régionale (et communautaire dans la périphérie), tandis que les institutions du côté flamand mettent en évidence la logique communautaire (et régionale dans la périphérie).

La plupart des descriptions des institutions belges — même si elles se veulent scientifiques et objectives — portent cette signature linguistique. Les politologues et les constitutionnalistes francophones parlent non seulement une autre langue que leurs confrères néerlandophones, mais ils se servent également d'un autre langage lorsqu'ils parlent de la Belgique. On peut déplorer ce "double langage", mais selon nous, il est plus important d'être conscient du fait qu'il est une réalité de part et d'autre du pays. Les usagers non-belges de nos analyses doivent donc tout simplement prendre soin à être attentifs aux deux points de vue.

Notre objet est de présenter ici le point de vue flamand. Nous le ferons en trois étapes. D'abord nous essayerons de comprendre les divergences entre les élites et la population flamande. Ensuite, nous présenterons les points de vue des différentes mouvances politiques et idéologiques en Flandre. Enfin, nous expliquerons pourquoi il existe, au dessus de toutes ces divergences, une volonté explicite de continuer le processus de "fédéralisation", c'est-à-dire de renforcement des institutions flamandes au détriment des institutions centrales belges.

I. Les élites et la population

Le monde politique flamand manque rarement une occasion pour mettre en évidence l'importance des institutions flamandes et de la culture identitaire flamande. Par contre, les analyses de l'opinion publique montrent que la population flamande est à peine consciente de l'existence de ces institutions flamandes et qu'elle ne considère pas comme prioritaire une prochaine réforme de l'État. L'idée que la Belgique devra finalement disparaître est supportée par 14 % des électeurs (dans l'enquête post-électorale de l'ISPO/PIOP en 1991). En revanche, 70 % des Flamands sont d'accord pour dire qu'il faut, au contraire, renforcer le niveau belge.

Certes, l'on voit très rarement la population flamande faire preuve publiquement de ses sentiments d'appartenance à la Belgique. Au contraire, l'on entend régulièrement les élites faisant preuve, haut et fort, de leur appartenance à la Flandre. C'est le résultat des évolutions que la Belgique a connues. Il reste tout simplement très peu de forums publics ayant une étiquette belge. Il faut attendre des événements exceptionnels, qui sortent des institutions, pour pouvoir entendre l'aspect belge de l'identité de la population flamande et francophone. Pensons par exemple à la mort du roi Baudouin, à la Marche Blanche et à ses comités blancs, aux manifestations de solidarité avec Renault et Clabecq.

Comment peut-on expliquer ces différences entre population et dirigeants politiques ? Il y a au moins trois éléments à souligner.

PRIMO

Pendant les années 60, 70 et 80 les conflits concernant les lois linguistiques (Bruxelles, la périphérie, les Fourons, Comines) ont créé un climat qui rendait possible un degré plutôt élevé d'implication de la population flamande. Il s'agissait de la langue et du respect pour la langue. C'est un thème central pour la Flandre. La défense de la langue est à l'origine même du mouvement flamand. Tant que l'on pouvait avoir l'impression que la langue néerlandaise se trouvait sous la pression d'un français dominant et que le processus de la francisation (à la frontière linguistique, à Bruxelles, dans la périphérie) continuait, tant qu'il y avait cette expérience d'une Flandre et de sa langue menacée, l'identification avec le combat politique était assez facile et évident. Cette "peur du français" n'existe pratiquement plus aujourd'hui chez la nouvelle génération flamande qui vit, de toute évidence, cette expérience nouvelle d'une Flandre néerlandophone.

SECUNDO

Le mouvement politique flamand d'aujourd'hui s'engage dans des débats institutionnels. Ces débats n'ont plus la simplicité et donc la force mobilisatrice des conflits plus purement linguistiques. Comment peut-on — ce n'est qu'un exemple — sentir ou faire sentir de grandes émotions pour des thèmes comme "des compétences plus homogènes" ?

TERTIO

La mobilisation communautaire des années 60 à 80 était le travail de nombreuses organisations sociales et culturelles, l'une modérée, l'autre plus radicale (Vlaamse Volksbeweging, Davidsfonds, Vermeylefonds, Willemsfonds, Ijzerbedevaartcomité, Vlaams-Nationaal Zangfeest, Vlaams-Nationale Jongeren, Volksunie, TAK, VMO...). Cette multitude d'organisations, que l'on nommait tout simplement le "mouvement flamand", fut pendant de longues années la force vive des exigences flamandes. Ce rôle là a été repris très rapidement par le Gouvernement Flamand dans les nouvelles institutions fédérales. C'est lui qui, aujourd'hui, décide de l'agenda du mouvement flamand. Le mouvement flamand populaire se voit ainsi devenir la victime de son propre succès. Les conséquences sont très visibles :

- a) On voit ces dernières années un mouvement flamand social et culturel décimé et totalement en désarroi. Les débats internes en montrent une image très peu attractive. L'ennemi principal se trouve plutôt sur l'autre rive de l'Yser que sur l'autre bord de la frontière linguistique. Le mouvement flamand traditionnel ne mobilise plus.
- b) Le monopole du mouvement flamand se trouvant maintenant au Gouvernement Flamand, signifie un changement de langage. Les exigences sont les exigences de ceux qui gouvernent et de leur administration. Ils emploient le langage des institutions fédéralisées et de la bureaucratie. Ce n'est pas un langage qui traduit les soucis quotidiens de la population.
- c) Le mouvement flamand est devenu une institution politique, avec des femmes et des hommes politiques comme porte-parole. Comme dans toutes les démocraties modernes les élites politiques flamandes ont quelque peine à faire croire qu'ils pensent en premier lieu au bien-être de la population. L'origine politico-institutionnelle du mouvement flamand d'aujourd'hui lui coupe ainsi les ailes.

II. Les opinions politiques en Flandre

Puisque le mouvement flamand est devenu une institution politique, il est normal d'aller voir au sein des mouvements et des partis politiques flamands ce qui se passe.

1. LES DIFFÉRENCES ENTRE LES PARTIS

On peut d'abord discerner des différences entre les partis. Il y a les séparatistes purs et simples du Vlaams Blok. Ce parti défend une Flandre indépendante. Bruxelles en ferait partie et aurait des institutions respectant les droits des francophones. La Volksunie, qui n'est plus le premier parti politique du nationalisme flamand et qui, depuis 1995, ne fait plus partie du gouvernement flamand, a tendance à se durcir. A la Volksunie l'on défend une autonomie fortement accrue pour la Flandre. On est prêt à vider presque complètement le niveau fédéral pour en arriver à une logique qui serait plus confédérale que

fédérale. Si la Belgique ne survit pas à ce genre de réformes, il n'y a aucune raison pour vouloir à tout prix la garder.

Le CVP et le VLD tiennent également un langage parfois assez autonomiste. Ces deux partis, dont seul le CVP gouverne aujourd'hui, défendent l'idée d'une politique différente pour la Flandre et pour la Wallonie, une politique qui serait tout simplement le reflet d'une majorité différente en Flandre. Le CVP et le VLD prônent clairement une politique économique plus libérale, plus volontariste. Pour cela il faut davantage de compétences financières et fiscales. Il faut le plein pouvoir dans les matières économiques et sociales. Le fait que les compétences du pouvoir central sont, aujourd'hui, déjà très faibles et que le fédéralisme actuel peut déjà être considéré comme un fédéralisme extrême ou "confédéral", rend ce terme de "confédéralisme" assez acceptable (alors qu'il suscite de fortes réactions du côté francophone).

Le SP et Agalev sont les plus "mous" du côté flamand. Ils ont plutôt tendance à suivre un peu le mouvement, mais ne le guident pas. On accepte l'idée d'une discussion sur les compétences et le financement, mais en ajoutant toujours la condition qu'on ne peut en aucun cas briser la solidarité sociale et financière avec la Wallonie. Cela réduit alors fortement les marges d'une future négociation. Le SP et Agalev craignent d'ailleurs cette politique plus libérale du CVP et du VLD, qui aurait pour conséquence l'abandon de la solidarité avec le sud du pays.

2. LES DIFFÉRENCES AU SEIN DES PARTIS

Il existe donc dans tous les partis flamands une tendance "autonomiste". Elle se traduit dans les prises de position au Parlement Flamand et au Gouvernement Flamand. Ce sont ces prises de positions que nous venons d'évoquer. Mais l'histoire est bien plus compliquée que cela. Le fédéralisme belge se distingue des autres par l'absence totale de partis politiques fédérés. Bien au contraire, à l'instar de la réforme de l'État, les partis jadis unitaires se sont scindés et sont loin de renouer des liens vraiment fédéraux. Le fait qu'il existe maintenant deux niveaux de décision politique, auquel les mêmes partis participent, engendre une dynamique intéressante au sein des partis.

Les élus fédéraux et les membres du gouvernement fédéral s'engagent à leur niveau, alors que les élus des Régions et des Communautés le font à leur niveau. Cela offre des carrières différentes dans les partis et surtout des sensibilités différentes. C'est évidemment davantage le cas dans les partis qui gouvernent que dans les partis de l'opposition. Il y a donc, par exemple au CVP, une tendance nettement belge et fédérale (Dehaene, Van Rompuy, Smet) et une tendance nettement flamande (Van den Brande, Demeester). Il y a au SP d'une part Van de Lanotte et Tobback, et d'autre part De Batselier et Van den Bossche. Ce ne sont que des exemples et il ne s'agit pas seulement de différences personnelles. C'est le poids des institutions qu'il faut voir. Les politologues en sont très conscients quand ils confirment que "institutions do matter" (*and federalism does matter*).

Il s'agit ici de différences qui sont parfaitement normales et logiques dans un système fédéral, quoique l'absence de fédérations de partis les rend bien plus difficiles à gérer. Pour nous, les politologues, cela nous complique la vie, parce qu'il n'est pas facile de décrire d'une façon claire et non équivoque les points de vues des partis.

III. La dynamique d'une autonomie accrue

Mais, si il y a tellement de différences entre les partis et au sein des partis et si l'opinion publique n'est pas demandeur de nouvelles réformes, d'où vient alors cette dynamique autonomiste que l'on peut apercevoir au niveau flamand ? Nous proposons quatre éléments d'explication.

PRIMO

Les institutions flamandes sont des nouvelles institutions qui sont en train de se donner une place dans le fédéralisme belge. C'est également le cas pour la Région bruxelloise, pour la Région wallonne, et pour la Communauté française (de la Wallonie et de Bruxelles). Ce fédéralisme belge est très compliqué et difficile à expliquer à la population. Mais les institutions flamandes — qui unissent la Région et la Communauté — sont beaucoup moins compliquées que les institutions francophones. Il n'y a qu'un seul Gouvernement et qu'un seul Parlement Flamand. Cela facilite les choses du côté flamand, mais brouille également un peu le débat. Là où il n'y a qu'une seule voix institutionnelle flamande, il y en a plusieurs du côté francophone. Cela donne à la Flandre un poids beaucoup plus grand. Les institutions flamandes unies donnent très facilement l'impression d'une politique unie. Et les institutions unies rendent réellement possible cette politique unie. Bref, les institutions flamandes engendrent par leur nature une possibilité de force, qui est une stratégie naturellement alléchante dans des institutions nouvelles.

SECUNDO

Il y a plus que seulement les institutions. L'envie d'autonomie flamande a déjà une longue histoire. Son origine est une identité linguistique et territoriale qui est le produit et la conséquence de l'ancienne Belgique officiellement francophone. Même si l'identité flamande au sein de la population n'est pas spectaculaire, il est clair qu'elle existe. Et elle s'est formée dans un long processus de perte de légitimité de la Belgique. Il y a donc un élément identitaire présent de toute évidence en Flandre. C'est une donnée cruciale pour le dynamisme des nouvelles institutions. Quand la Flandre officielle d'aujourd'hui essaye de créer sa légitimité institutionnelle, elle peut le faire en faisant appel à une identité existante. Et, en y faisant appel, elle la renforce. C'est encore la force des institutions.

La médiatisation extrême de la présence flamande à l'étranger (Pretoria, Tokyo, Washington, Vienne) ou le patronage de l'épreuve de constitution flamande, montrent clairement cette stratégie de mobilisation qui tente de renforcer et de faire appel à une identité collective nationale flamande. Il ne faut rien inventer. Il suffit de renforcer. Et pourquoi aller chercher une autre source de légitimité des nouvelles institutions quand elles ont en fait été créées pour répondre à un besoin de défendre cette identité flamande ?

TERTIO

La Belgique est maintenant un pays fédéral. Il est parfaitement normal que dans une fédération l'on discute des questions fondamentales sur les compétences et le financement. L'idée d'un fédéralisme fixé une fois pour toute est une illusion étrange. Ce type de fédéralisme n'existe pas, et serait une contradiction *in terminis*. Ceci dit, le fédéralisme belge rend extrêmement difficile ce genre de débats et de conflits naturels. Il n'y a pas dans la construction fédérale belge un lieu de discussion, un lieu de débat sur les compétences et les finances, un lieu de "joint decision making". C'est une faute de construction qui peut s'expliquer par la dynamique centrifuge qui a dominé la construction. Mais la conséquence est que l'on ne peut traiter de petits problèmes quotidiens de coordination. On emmagasine les questions, les problèmes, les exigences, les frustrations et l'on se les communique de grand discours en grand discours. Et l'on se répond à chaque fois que l'autre n'est pas capable de respecter les règles du jeu.

Deux exemples seulement. Pour les élites politiques flamandes il paraît normal que l'on reparle de la loi de financement. Pour les francophones cela se rapproche de la haute trahison. Pour les francophones une protection accrue des francophones en région flamande (dans la périphérie de Bruxelles) est bien la moindre des choses, alors que pour les Flamands ceci est la preuve ultime que les francophones ne veulent pas accepter les conséquences des nouvelles institutions. Les négociations iront dès lors toujours de grand discours à grand discours et de grande crise à grande crise, elles se dérouleront toujours dans un climat de grand conflit et de défense. Et pour la Flandre on peut alors toujours se référer à l'identité, rappeler l'histoire, et défendre davantage l'idée qu'on pourrait peut-être mieux régler ses problèmes soi-même. La politique démocratique est un système qui cherche des solutions négociées entre adversaires politiques, mais il est important de prévoir des institutions dans lesquelles l'on pourrait négocier.

QUARTO

La fédéralisation belge a été un processus centrifuge. Le centre a été vidé pour donner aux Régions et aux Communautés ce qu'elles demandaient par le biais de leurs partis politiques unilingues et donc régionaux et communautaires. Cette tradition rend assez difficile un renversement de la logique. Le fait que le système est aujourd'hui fédéral donne d'ailleurs une force et une légitimité bien plus grande aux acteurs qui demandent une continuation de la logique. La technique de solution de conflits en Belgique a toujours été la technique du "splitting the difference". Cela veut dire que l'on termine un conflit en donnant plus d'autonomie aux parties concernées. Chacun va de son côté et évite ainsi le conflit permanent avec l'autre. Cette tradition belge renforcée par la logique fédérale, renforcée par l'identité culturelle flamande, renforcée par la simplicité et la force des institutions flamandes, renforcée par le manque de lieu de discussion au niveau fédéral et renforcée par l'absence de fédéralisation de partis politiques, peut éventuellement nous aider à comprendre ce qui se passe.

IV. L'agenda de la Flandre

Il y a aujourd'hui deux grands thèmes sur l'agenda flamand. Ce sont deux thèmes dont on discute au sein du Gouvernement et du Parlement Flamand. Ce sont donc également deux thèmes que l'on lance dans les grands discours et que l'on est en train de couvrir en attendant la prochaine crise ou la prochaine formation d'un gouvernement. Nous avons déjà amplement évoqué cette dynamique assez perverse. Les deux thèmes sont le thème concret de la sécurité sociale et le thème plus général de l'homogénéité des compétences.

1. LA SÉCURITÉ SOCIALE

Une sécurité sociale fédérale dans un système fédéral bipolaire, avec un tissu et une tradition économique différente dans chacune des deux régions principales, n'est pas une condition politique très enviable. Il y a de toute évidence, et il y aura toujours de toute évidence, transfère d'une région à l'autre. Aujourd'hui c'est la région avec l'identité la plus forte et avec les institutions les plus fortes qui se retrouve du côté "payant". Il est clair que cela a engendré une dynamique difficile à stopper. La gourmandise des nouvelles institutions se traduit à merveille dans ce dossier. Imaginons ce que la Flandre pourrait faire si elle était maître de sa propre sécurité sociale ? Ceci dit, à part pour la Volksunie et le Vlaams Blok, une scission complète de la sécurité sociale ne figure pas à l'agenda. Mais, l'on aimerait bien contrôler dorénavant les aspects qui n'impliquent peu ou pas la solidarité financière inter-régionale : les allocations familiales et les soins médicaux. Pour les francophones la signification symbolique d'une telle réforme peut difficilement être sous-estimée. Elle est perçue comme une volonté de rompre. Nous avons déjà évoqué plus haut la différence de perception et de langage au nord et au sud du pays. Ce dossier en est un parfait exemple. Ce qui est surtout un peu surprenant (ou ce qui devrait l'être pour un témoin étranger) est que, jusqu'à présent, il n'y a pas eu le moindre débat direct, la moindre discussion, la moindre négociation. Dans une logique fédérale, l'on discute de façon quasi permanente de ce genre de problèmes. Ce n'est pas le cas en Belgique. C'est — comme nous l'avons expliqué — le résultat du manque d'institutions pour le faire, mais aussi le résultat de la force apparente des institutions flamandes. L'État belge, qui fut toujours perçu en Flandre comme un État belgo-francophone, est maintenant perçu par les francophones comme un État belgo-flamand. La moindre suggestion d'une possible réforme suscite la suspicion bien que, finalement, chaque changement de répartition des compétences nécessite une majorité des deux tiers et une majorité dans chaque communauté. La dynamique politique en Belgique n'est pas seulement le produit de ses nouvelles institutions, elle est également et toujours le produit de son histoire linguistique mouvementée.

2. LES COMPÉTENCES HOMOGÈNES

Un autre thème, plus général, est celui de l'homogénéité des compétences. Au fond nous avons déjà traité indirectement de ce problème. La Flandre régionale et communautaire possède déjà pas mal de compétences, tout comme les autres Régions et Communautés. Elle a, dans ses institutions uniques, la

possibilité de les combiner, de mettre en oeuvre une politique globale flamande dans beaucoup de domaines. Mais cette force institutionnelle rend également les faiblesses beaucoup plus visibles. La Flandre ressent plus vite la nécessité de contrôler encore d'autres leviers du pouvoir. Du côté francophone par contre, la séparation de la Région et de la Communauté oblige à apprendre à vivre avec des compétences plus éparpillées.

A cela s'ajoute, à nouveau, la spécificité du fédéralisme belge qui s'est privé de lieux de rencontre et de débats fédéraux et qui s'est offert l'illusion d'une possible séparation nette et simple entre les compétences fédérales et les compétences des entités fédérées. Or, l'interdépendance des compétences est la règle de la réalité. C'est l'expérience de toutes les fédérations. Mais si cette interdépendance donne en général lieu à un fédéralisme exécutif ou de coopération (Canada, Allemagne, États-Unis), elle mène, en Belgique, à l'idée qu'il faut davantage grouper les compétences à un seul niveau. Et, compte tenu de l'histoire belge et de la logique de ses institutions, l'homogénéité est recherchée au niveau de l'entité fédérée qui a déjà des compétences très homogènes : c'est-à-dire la Flandre.

Conclusion

Nous avons tenté d'expliquer comment la Flandre, dans la nouvelle Belgique fédérale, perçoit son rôle et ses institutions. Nous avons mis en évidence deux éléments très importants : en premier lieu l'histoire et donc la raison pour laquelle l'État belge fut réformé et la façon dont cela a été fait, ensuite l'impact des nouvelles institutions sur les acteurs politiques. C'est une explication qui peut être considérée comme néo-institutionnaliste. Nous croyons en effet que, dans les analyses de la Belgique, nous avons jusqu'à présent surtout essayé d'expliquer le fédéralisme comme aboutissement d'un conflit. Aujourd'hui il faut voir et apprécier comment le fédéralisme en général, et en Belgique en l'occurrence, est lui-même source de conflits. La Flandre se comporte aujourd'hui comme une entité fédérée dans un fédéralisme très poussé sans structures de coopération. Cela explique beaucoup de choses.

Comptes-rendus

La Wallonie, une Région en Europe (préface de Louis Michel). Nice. Centre international de Formation européenne. Charleroi. Institut Jules Destrée. Collection Etudes et Documents. 1997. 398 p.

L'ouvrage *La Wallonie, une région en Europe* que nous proposent le Centre international de Formation européenne (CIFE) et l'Institut Jules Destrée est constitué des actes du séminaire organisé à Liège, en septembre 1995, par ces deux institutions. Ce séminaire avait pour thème *Dialogue Est-Ouest sur la décentralisation et les Droits de l'Homme. La Wallonie, une région en Europe.*

Dans leurs contributions, un groupe de spécialistes universitaires et d'acteurs de la réalité régionale se sont penchés sur la source d'inspiration que représentent la Région wallonne et la place occupée par elle dans le système fédéral belge sur le plan de la gestion par les États d'Europe centrale et orientale du fait minoritaire. La démarche au coeur de cette entreprise de réflexion collective est la suivante : l'examen de l'exemple fédéral belge et du fonctionnement en son sein de l'une de ses entités fédérées doit aider, selon les mots de l'un des contributeurs, Emile Noël, à "(...) dégager des formules qui permettent de maintenir l'unité politique des États de la région dans leurs frontières internationalement reconnues et, en même temps, de respecter la personnalité des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles, et de garantir à leurs membres l'exercice de leurs droits fondamentaux (...)". Une telle démarche est la bienvenue tant du fait du processus de recomposition qui affecte aujourd'hui l'ensemble du continent que d'une des composantes essentielles de cette recomposition, l'élargissement à venir de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

La sortie de cet ouvrage est également l'occasion de rendre un hommage à feu Emile Noël, ancien Secrétaire-Général de la Commission européenne et grand artisan de la construction communautaire.

Yves Rogister,
Assistant Ulg.

Le Fédéralisme. Approches politique, économique et juridique. Bruxelles. De Boeck-Wesmael. Collection "De Boeck Université". 1994. 129 pages.

L'ouvrage collectif *Le Fédéralisme. Approches politique, économique et juridique* publié sous les auspices du Centre d'Etude du Fédéralisme, réussit la gageure d'atteindre deux objectifs dont la compatibilité est à priori incertaine. Il fournit d'abord une initiation à la connaissance d'une forme particulière d'organisation des États. Il offre ensuite une approche interdisciplinaire du fédéralisme par un recours aux éclairages complémentaires de diverses branches des sciences humaines.

En outre, pour le lecteur soucieux de donner un sens aux derniers développements du processus de fédéralisation de l'État belge, ce livre procure un bon outil d'interprétation. Faisant régulièrement référence à l'expérience belge du fédéralisme, chacune des quatre premières contributions la confronte avec d'autres expériences, dégagant similitudes et différences. Quant à la dernière contribution, celle d'A. Alen, elle est par ailleurs exclusivement consacrée à un "(...) historique du *mode opératoire* juridique de la fédéralisation de l'État belge depuis 1962 (...)".

Concluons ce trop bref aperçu en évoquant la réflexion suivante de A. Alen, lequel invite à une approche des droits des minorités — au coeur de la problématique fédéraliste — en tant que *partie intégrante des droits de l'Homme*. Une telle approche permet de concilier respect de la diversité et pérennité du cadre étatique. Alen met en garde, par ailleurs, contre la confusion trop fréquente entre droits des minorités et droit à l'autodétermination, ce dernier étant un *droit des peuples*. Cette confusion conduit, en attribuant à tort la qualité de "peuples" aux minorités, à hypothéquer les chances d'une organisation fédérale de l'État.

Yves Rogister,
Assistant Ulg.

C. SUMKAY, J-F. GERKENS, L. BIHAIN, V. TRUILLET, A. SADZOT, R. TROTTA, E. DELRUELLE, C. DEBRULLE, C. LELIÈVRE, F. TULKENS, C. PAULIS et B. LUDWIG sous la direction de J. BEAUFAYS :

L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995. Liège. Université de Liège. Faculté de droit. Collection du Service de science politique. 1996. 195 p.

La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que l'enfant a droit à une aide et une assistance spéciale, accrue par rapport aux droits — minimum — dont chacun être humain est titulaire. Le principe exposé dans cette convention figure dans d'autres instruments internationaux et est développé, en particulier, dans la convention du 20 novembre 1989.

Les attentions particulières dont l'enfant fait l'objet tiennent, d'une part, au fait que l'enfant est considéré comme un être faible nécessitant une protection supplémentaire, une personne inapte à se défendre seule. Elles tiennent, d'autre part, au fait que l'enfant est l'adulte de demain. Pour que le monde change, il faut apprendre à l'enfant à être et à agir différemment que n'est et n'agit l'adulte d'aujourd'hui, à grandir dans le respect de l'autre et des droits fondamentaux.

L'ouvrage expose les applications ont été faites de ce principe d'aide et d'assistance spéciale à accorder à l'enfant, les moyens mis en oeuvre, leur efficacité et les efforts restant à fournir.

Véronique TRUILLET,
Assistante Ulg.

Jean BEAUFAYS et Emmanuel COLLA :

La constitution belge. Tableau synoptique 1831-1994.

Constitution coordonnée. Tableau synoptique 1994-1997.

Bruxelles. La Chartre. Mise à jour, 21 juin 1997. 1997. 145 p.

Les éditions La Chartre viennent de publier la mise à jour au 21 juin 1997 du tableau synoptique de la constitution belge. Cet ouvrage réalisé par le professeur Jean Beaufays et par monsieur Emmanuel Colla, tous deux de l'Université de Liège, illustre l'évolution historique du texte de la constitution. Divisé en deux grandes parties, il permet de saisir, article par article, le texte de 1831 avec ses modifications en 1893, 1921, 1970, 1980, 1988, 1993 avec l'ancienne et la nouvelle numérotation des articles dans la première partie. La seconde partie offre un regard centré sur la constitution coordonnée de 1994, en miroir de l'ancienne numérotation et des articles révisés en 1996-1997. Ce texte de référence permet au nostalgique de l'histoire politique de suivre les pérégrinations des anciens 107quater, 59bis et 59ter et de les retrouver dans leur version actuelle et vice-versa. Ce sont donc deux tableaux synoptiques qui sont offerts au lecteur, chacun proposant une vision diachronique du pacte fondamental de la Belgique depuis sa fondation.

Pierre Verjans,
Premier Assistant Ulg

Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE :

L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental. Paris. Montchrestien.

Clefs/Politique. 1996. 158 p.

Quelle est la nature des institutions européennes, quelle théorie scientifique est à même d'en rendre compte, les structures des États membres constituent-elles des exemples ou des obstacles ? Voilà bien des questions très difficiles que cette étude entend rencontrer. Les auteurs expliquent comment le fédéralisme intergouvernemental fonctionne dans l'Union européenne. Le processus fédéral et le processus intergouvernemental sont a priori de nature opposée. Les attentes politiques exigent un compromis. L'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale force à trouver des solutions neuves. Ces questions sont extraordinairement difficiles à appréhender pour le profane. L'exploit de M. CROISAT et de J.-L. QUERMONNE est de les rendre aussi compréhensibles que possible.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

Maurice CROISAT : *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. 2e édition. Paris. Montchrestien. Clefs/Politique. 1995. 158 p.

Le fédéralisme comme idéologie et comme instrument institutionnel joue désormais un rôle capital en Belgique et en Europe. La Belgique de tradition unitaire a parfois bien des difficultés à en comprendre l'essence et les valeurs. L'analyse des exemples étrangers permet d'élargir notre horizon. Quatre États de culture fédérale servent de base à l'exposé : États-Unis d'Amérique, Canada, Allemagne et Suisse. C'est l'occasion de voir combien grande est la variété des solutions fédérales. Les principaux domaines où le fédéralisme peut être d'application sont ainsi parcourus. Cet ouvrage aide le lecteur à trouver les limites de la solution fédérale sur le plan de la stabilité des institutions comme sur celui de la capacité de défense de l'autonomie des États fédérés.

Au total, voilà un petit livre bien utile qui guidera le débutant.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

Alain FENET, Geneviève KOUBI, Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF et Tatjana ANSBACH : *Le droit et les minorités. Analyses et textes*. Bruxelles. Bruylant. Organisation internationale et Relations internationales. 1995. 462 p.

Les auteurs sont bien conscients de l'extrême difficulté de définir la notion de minorité. Les sciences sociales sont toutes confrontées à ce problème et les résultats auxquels elles aboutissent, parfois, ne peuvent s'accorder. Le droit international s'est particulièrement illustré dans cette recherche, lui qui ne peut faire l'économie de décisions. L'on voit combien les solutions adoptées au lendemain de la première guerre mondiale sont obsolètes. Depuis la chute des régimes communistes, c'est toute l'Europe centrale et orientale, de même que la Russie qui sont concernées. Les minorités sont partout, mais elles sont souvent peu de choses. L'on cherche officiellement les mécanismes qui assureraient au mieux leur protection pendant que sur le terrain la réalité politique leur est particulièrement hostile.

Cet ouvrage collectif établit un bilan approfondi de la question. Il comprend les textes majeurs sur la question. Il s'agit là d'une très solide mise au point.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

André-Paul FROGNIER et Anne-Marie AISH-VAN VAERENBERGH (éds) :
*Elections. La fêlure? Enquête sur le comportement électoral des
Wallons et des Francophones.* Bruxelles. De Boeck-Wesmael.
Bruxelles. Collection De Boeck Université. 1994. 269 p.

En 1994, les données du sondage post-électoral recueillies par le Point d'Appui interuniversitaire opinion publique et politique lors des élections de 1991 étaient rassemblées et traitées dans un ouvrage intitulé *Elections, la fêlure?*. L'intérêt de cette publication après quelques années — et en attendant la publication des recherches concernant les élections de 1995 — est toujours aussi fort quelques années plus tard. Dix chapitres balisent ce livre, concourant à enrichir le savoir sur le comportement électoral des Wallons et des Francophones. Une fois les enjeux politiques du régime électoral analysés, ce sont les structures de vote illustrées par les positions sociales, attitudes et opinions; les glissements électoraux marquant les désalignements et les réalignements; et les refus de vote c'est-à-dire les abstentions et les votes blancs ou nuls, ainsi que les enjeux environnementaux qui sont passés en revue. La deuxième partie examine les identités et les valeurs politiques qui émergent dans l'électorat francophone, tant sur l'axe gauche-droite que les appartenances en matière communautaire ou institutionnelle voire les identités nationale, communautaire/régionale et les valeurs politiques ou les attitudes ethnocentriques.

Pierre Verjans,
Premier Assistant Ulg.

Guy HERMET : *La Démocratie. Un exposé pour comprendre. Un essai pour réfléchir.* Paris. Flammarion. Dominos. 1997. 127 p.

Un livre de Guy HERMET constitue toujours un événement. Celui-ci est consacré à un problème capital de notre époque : la démocratie. Dans la première partie, il nous rappelle les choix fondateurs de la démocratie, le rôle du suffrage universel et l'incertitude démocratique du présent. Il y montre différentes stratégies de la bourgeoisie pour calmer les masses sans céder sur l'essentiel et que l'extension du droit de vote peut favoriser les partis conservateurs (p. 40). Guy HERMET montre ensuite comment la souveraineté du peuple est bridée par des courants transnationaux indifférents aux désirs des peuples (p. 67). Il s'interroge encore sur la notion de territoire notamment en regard des valeurs postmodernes (p. 79). Il jette enfin un regard neuf sur le populisme si souvent décrié (p. 97).

Voilà un ouvrage court, à haute densité de réflexion ; en un mot, de la science politique de très grand format.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

Henri MENDRAS : *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidentale*. Paris. Gallimard. Folio actuel. 1997. 417 p.

L'une des questions traditionnelles à laquelle il n'est souvent que faiblement satisfait est de savoir en quoi l'Europe se distingue réellement du reste du monde. Henri MENDRAS apporte une réponse très complète en multipliant les angles d'analyse. Sous sa plume très claire, l'Europe prend son visage spécifique. L'individualisme et le capitalisme, la nation et la démocratie sont des traits exceptionnels dans l'histoire de l'humanité. C'est leur conjonction qui a déterminé la spécificité de l'Europe. H. MENDRAS marie avec un bonheur tout particulier l'explication historique sur le long terme et une foule d'exemples empruntés à l'actualité. L'on retiendra notamment son explication de l'invention de l'État-nation. Un livre excellent qui nous explique nos racines.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

Jacques NEIRYNCK : *Le siège de Bruxelles*. 3e édition. Paris. Desclée de Brouwer. 1996. 373 p.

Professeur à l'École Polytechnique de Lausanne, Jacques Neiryck, autrefois belge, reste un observateur impitoyable de la vie politique. Avec "*Le siège de Bruxelles*", l'auteur du "*Manuscrit du Saint-Sépulcre*" délivre un audacieux roman de politique-fiction. Il met en scène l'anti-héros typique, un artiste du nom de Vandewalle, qui assiste, en 2007, à l'éclatement de Bruxelles et, partant, de la Belgique, sous les assauts d'une Flandre devenue totalitaire. Par son double jeu et grâce à son apparente insignifiance, Vandewalle finit même par jouer un rôle d'une importance considérable dans cette période trouble. Naviguant sans cesse entre personnages caricaturaux (un Roi bonhomme sans pouvoir, ni illusion,...), situations étonnantes et visions effrayantes, l'auteur installe une ambiance à la fois drôle et inquiétante dans laquelle il se révèle parfois difficile de distinguer le faux du vrai, la fiction du futur... C'est d'ailleurs ce flou qui amène à se poser de nombreuses questions puisque le récit se base sur des réalités historiques et sociologiques indiscutables; l'évolution narrée par l'auteur est-elle alors envisageable? Il s'agit bien de l'angoissante question que tout lecteur se posera à la lecture du "*Siège de Bruxelles*", à considérer cependant avec humour et auto-dérision.

Jean-Philippe Pauwels,
Assistant Ulg.

Bernard POCHE et Jean TOURNON (sous la direction de) :
Le rayonnement (mortel ?) des capitales culturelles.
Villeurbanne. PPSH-Rhône-Alpes. 1997. 182 p.

La juxtaposition de témoignages ou d'études sur la création au sein des milieux culturels "minorisés" par leur situation à l'écart des grandes métropoles de la francophonie fait apparaître la relation parfois ambiguë de ces productions avec le sentiment d'identification des communautés en cause. Déjà d'un ordre différent entre les divers noyaux de langue française situés dans la partie du Canada majoritairement anglophone (Acadie, Ontario, Manitoba, Saskatchewan...), cette relation apparaît comme d'une toute autre nature en Europe, où la notion de communauté (bien que juridiquement consacrée en Belgique) n'est pas proposée dans une correspondance claire avec la création littéraire, et semble se dissoudre lorsqu'on arrive à la France "non-parisienne". Enfin la question du "centre", de la capitale, même lorsqu'elle est occultée, reste toujours problématique.

Jean Beaufays,
Professeur ordinaire Ulg.

Norbert ROULAND, Stéphane PIERRÉ-CAPS et Jacques POUMARÈDE :
Droit des minorités et des peuples autochtones. 1ère
édition. Paris. P.U.F. 1996. 581 p.

Rédigé par des spécialistes de l'anthropologie juridique, cet ouvrage constitue une étude très complète d'un problème d'une actualité indéniable, le droit des minorités et des peuples autochtones. Les auteurs, dans une première partie, traversent le temps depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours pour rendre compte de la façon dont les différentes civilisations, sous toutes les latitudes, ont traité leurs minorités. La deuxième partie est consacrée au droit des minorités lui-même: les auteurs abordent successivement la question des minorités en droit international, le droit naissant des minorités en droit européen, les politiques juridiques des États et, enfin, la politique française vis-à-vis des facteurs de minorisation, en particulier la langue et la religion. La troisième et dernière partie, qui est également la plus longue, traite du droit des peuples autochtones. Sont étudiés, l'émergence historique des peuples autochtones, les progrès accomplis par le droit dans ce domaine, les questions non résolues et les moyens de défense à la disposition des peuples autochtones. Cette partie se termine par le problème du statut juridique des autochtones de l'outremer français. Que l'on se place sur le plan du droit, de l'histoire, de l'anthropologie ou de la science politique, cet ouvrage ne peut que satisfaire le lecteur avide de renseignements sur le problème des minorités et risque de devenir la référence en la matière.

Jean-Philippe Pauwels,
Assistant Ulg.

Guy VANTHEMSCHE : *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé.* De Boeck Université. Collection pol-his. Bruxelles. 1994.

Négocié clandestinement sous l'occupation par des représentants du monde patronal et syndical, le pacte social a donné naissance à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 instaurant la sécurité sociale.

Moment clé de notre histoire, cet événement cinquantenaire ne vient pas du néant. S'il est vrai que les années de guerre ont favorisé le consensus, l'auteur souligne que le domaine des assurances sociales était, depuis longtemps déjà, le champ de certaines expériences, de confrontations et de lutte entre les forces concernées de la société belge.

L'auteur concentre son attention à la fois sur l'origine de l'émergence du système, sur sa mise en place et les controverses qu'il ne cesse d'engendrer en raison de ses enjeux politiques, économiques et sociaux.

Fruit d'un compromis qui illustre le mécanisme belge de concertation, le régime demeure inachevé. Les exclusions et les inégalités sont loin d'être éradiquées, rappelle l'auteur dans une conclusion où il n'oublie ni les problèmes du financement, ni l'extrême complexité d'un débat profondément marqué par les clivages récurrents de la société belge : patronal-syndical, religieux-laïc, communautaire.

Une des caractéristiques de ce livre est, précisément, de bien montrer comment des concepts trop abstraits ou des slogans conduisent à l'impasse que permet d'éviter l'analyse historique.

Par son cadre, la qualité de ses informations, la clarté de l'exposé, par ses dimensions et ses perspectives, ce document passionnant comble une réelle lacune dans l'historiographie socio-politique belge.

Guy Vanthemsche, Docteur en histoire, chargé de cours à la Vrije Universiteit Brussel (VUB).

Politique et histoire accorde un intérêt particulier aux moments révélateurs de la société belge de l'après-guerre. avec rigueur, ses livres rappellent les faits, les situent dans leur contexte réel et décrivent le rôle des acteurs.

La collection *Politique et Histoire* se veut un moyen privilégié d'information pour tous ceux qui souhaitent comprendre la complexité du système et des enjeux politiques en Belgique.

Philippe BAUDUIN,
Assistant Ulg.

In dit nummer...

Dans ce numéro...

Fédéralisme et minorités en droit (Nicolas Levrat).....	7
Fédéralisme et minorités (Ernest Weibel).....	31
Bilatéralisme et régionalisme dans la protection des minorités: le traité roumano-hongrois sur le bon voisinage et la protection des minorités (Péter Kovács).....	53
Beeldvorming over Vlaanderen en Wallonië bij de leidinggevende klasse (Denise Van Dam).....	67
La Flandre et la Belgique de demain : une identité devenue institution (Theo Jans & Kris Deschouwer).....	99
Comptes-rendus.....	107

Hebben aan de realisatie van dit nummer meegewerkt :

Ont participé à la réalisation de ce numéro :

Philippe BAUDUIN : Assistant à la Faculté de Droit de l'ULg
 Assistent bij de Rechtsfaculteit — ULg

Marco MARTINIELLO : Chercheur qualifié F.N.R.S.
 Maître de conférences à la Faculté de Droit de l'ULg
 Onderzoeker bij het N.F.W.O.
 Lector bij de Rechtsfaculteit — ULg

Emmanuel COLLA : Avocat au Barreau de Liège
 Advocaat van de balie te Luik

Laura IKER : Collaboratrice parlementaire
 Parlementaire medewerkster

Met de steun van het Gemeentekrediet en van het Nationaal Fonds voor
Wetenschappelijk Onderzoek.

Avec le soutien du Crédit communal de Belgique et du FNRS.

In dit nummer...

Dans ce numéro...

Fédéralisme et minorités en droit (Nicolas Levrat) 7

Fédéralisme et minorités (Ernest Weibel) 31

Bilatéralisme et régionalisme dans la protection des minorités : le traité roumano
hongrois sur le bon voisinage et la protection des minorités (Péter Kovács) 53

