

Etudes et Documents

**Fédéralisme
et Communautés
ethniques**

par

Guy Héraud

Professeur à la Faculté de Droit
de Strasbourg

EDITION INSTITUT JULES DESTREE (A.s.b.l.)

FÉDÉRALISME ET COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

Fédéralisme
et Communautés
ethniques

Guy Hénault

Presses de l'Université de Montréal
1982

INSTITUT JULES DESTRÉE
pour la défense et l'illustration de la Wallonie
(A.s.b.l.)

Fédéralisme et Communautés ethniques

par

Guy Héraud

Professeur à la Faculté de Droit
de Strasbourg

EDITION JULES DESTRÉE (A.s.b.l.)
Madame A. Bologne-Lemaire
6290 Nalinnes-lez-Charleroi

C'est la quatrième étude du professeur Guy Héraud que nous sommes heureux de pouvoir publier dans notre collection (*).

On s'en étonnerait, si l'on ne savait combien le problème ethnique est important en Belgique où s'affrontent, depuis près d'un siècle, tantôt plus, tantôt moins selon les événements intérieurs ou extérieurs, les deux peuples principaux du Royaume, les Wallons et les Flamands, malgré les tentatives d'amalgame du régime unitaire hérité de la Révolution et de l'Empire.

Le gouvernement Eyskens, sous la poussée des forces fédéralistes tant du Nord que du Sud, a tenté de résoudre ce problème par la méthode empirique après avoir reconnu que « l'Etat unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et dans son fonctionnement, est dépassé par les faits ». (13 novembre 1969 et 18 février 1970.)

Il en est résulté une revision de la Constitution que le gouvernement considère comme un aboutissement, mais que les fédéralistes considèrent au contraire comme le point de départ d'un régime fédéral à plus ou moins longue échéance.

Cette opinion se fonde sur le caractère de certains principes introduits dans la Constitution :

- 1^o) existence de trois communautés culturelles : la française, la néerlandaise et l'allemande (art. 3ter) ;

(*) Les trois précédents ont pour titre : 1^o L'Autonomie, 2^o Qu'est-ce que l'Ethnisme ? (épuisé), 3^o La Philosophie de l'Ethnisme.

2°) existence de quatre régions linguistiques dont trois unilingues : la française, la néerlandaise et l'allemande, et une bilingue : l'agglomération bruxelloise (art. 3bis) ;

3°) existence de trois régions géographiques : la wallonne, la flamande et la bruxelloise (art. 107quater).

Une autre modification importante est la répartition des membres de la Chambre et du Sénat en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais appelés à délibérer séparément dans certains cas prévus par la Constitution (art. 32bis) et à former un Conseil culturel français et un Conseil culturel néerlandais pouvant prendre des décrets en matières culturelles, en matière d'enseignement et d'emploi des langues, chacun pour ce qui le concerne (art. 59bis). (**)

La synthèse que nous offre Guy Héraud permettra de mieux situer le stade actuel de l'Etat belge par rapport à un régime fédéral. Elle nous permettra en outre de mieux comprendre la valeur du fédéralisme pour résoudre les problèmes posés à notre époque par l'apparition, chez tant de peuples, de la conscience d'appartenir à une ethnie dont la langue est la manifestation extérieure la plus caractéristique.

Maurice BOLOGNE,
Sénateur,
Président de l'I.J.D.

(**) La Constitution prévoit également un Conseil culturel allemand dont la loi déterminera la composition et la compétence (art. 59ter).

Le fédéralisme est ce mode d'organisation de la société qui tend à établir, dans le cadre d'institutions communes, des rapports égaux entre les diverses collectivités. Or, parmi celles-ci, figurent les communautés ethniques. Leur vocation naturelle, comme l'histoire le montre, est de se former en Etats et de constituer ainsi des nations reconnues. Mais ce processus légitime est contrarié par les impérialismes ; il n'y a pas d'autre explication au fait que le Kurdistan, le Pays basque, la Catalogne, les Pays baltes, ne soient pas aujourd'hui indépendants à l'instar de la Pologne ou de l'Irlande. Le fédéralisme implique la libération de toutes les ethnies et de toutes les minorités nationales.

Cependant, certaines ethnies ne peuvent ou ne veulent être érigées en Etats, soit parce qu'elles sont trop petites (les îles Féroé par exemple), soit parce qu'elles vivent en symbiose avec une autre communauté culturelle, dont elles n'entendent pas se séparer (les Frisons, les minorités ethniques de France, les parties celtiques de l'Ecosse, les Ladins des Dolomites, etc...). De même, certaines minorités nationales peuvent se trouver empêchées, à cause de la

(*) Conférence faite au 20^e Congrès de l'Union fédéraliste des Communautés ethniques européennes à Eisenstadt (mai 1970) et publiée dans EUROPA ETHNICA, 1970, n^{os} 3-4.

discontinuité territoriale, de s'unir à l'Etat homogène ethnique : tel est le cas des Hongrois Szekler et des Turcs du Turkestan. Dans toutes ces hypothèses, les populations auront la ressource de former des collectivités publiques territoriales (régions ou provinces autonomes, « arrondissements nationaux »). Il peut arriver encore que le groupe ethnique, politiquement conscient et désireux de s'affirmer, ne puisse, à cause de sa dispersion territoriale, être érigé ni en Etat, ni en région ou province autonome. Tel est le cas des Saxons de Transylvanie, des divers peuples de Voïvodine et du Banat, des Turcs de Chypre, des francophones et des Flamands de Bruxelles. La solution consiste alors à distinguer, d'une part, un domaine commun géré à parité (tout ce qui est lié au territoire, comme l'ordre public, et doit rester indivis) et, d'autre part, des domaines séparés (les affaires culturelles au sens large, les religions éventuellement), lesquels seront gérés en propre par chaque groupe ethnique. Cette solution a nom : fédéralisme personnel.

Il reste enfin le cas de populations, originales par la langue et certaines formes de culture, mais qui ne possèdent pas, ou a un trop faible degré, de conscience nationale propre. Telle est actuellement la situation des Romanches en Suisse, des Sorabes en RDA, des Danois en RFA et des Allemands du Danemark, des Lapons ou Sames dans les divers Etats qui les abritent. La solution est alors ce qu'on nomme : autonomie culturelle ; il n'y a pas de gestion paritaire du « domaine commun », mais attribution à la minorité d'un domaine séparé, qu'elle administre en toute liberté.¹

En récapitulant, on obtient quatre situations établies :

1° le groupe ethnique se forme en Etat (Etat fédéré ou Etat autonome) ;

2° le groupe ethnique se forme en collectivité publique territoriale ;

3° le groupe ethnique est constitué en collectivité publique non-territoriale (fédéralisme personnel) ;

4° le groupe ethnique dispose d'une simple autonomie culturelle.²

Les trois premières hypothèses peuvent être considérées, lato sensu, comme relevant du fédéralisme. Ce fédéralisme lui-même doit être qualifié d'ethnique (« fédéralisme ethnique »), car les structures fédérales (Etats fédérés) ou quasi-fédérales (régions, arrondissements autonomes), que l'on observe, saisissent directement une réalité ethnique et ont été consciemment établies dans ce but. Le fédéralisme ethnique s'articule sur la réalité ethnique.

Or, il existe une autre variété de fédéralisme politique, fédéralisme que nous pourrions appeler « an-ethnique » parce qu'il n'a pas en vue d'exprimer des réalités ethniques. On le voit à l'œuvre dans les fédérations historiques (Etat-Unis d'Amérique, Canada, Suisse, République Fédérale d'Allemagne, Autriche). Ces structures ne fédèrent pas des ethnies (des ethnies organisées tout exprès en Etats), mais des Etats qui se sont formés dans le cours de l'histoire indépendamment de toute considération ethnique, et dont certains au moins préexistaient à la fondation de la Fédération. Lorsque la Fédération est ethniquement homogène, officiellement et d'aspiration³, sinon en réalité — comme c'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, des Etats-Unis, de l'Australie — le fédéralisme est, par hypothèse, dépourvu de signification ethnique et se réduit à une forme d'aménagement constitutionnel. Quand l'Etat fédéral est polyethnique, le fédéralisme peut, au contraire, acquérir une vocation ethnique ; tel est le cas de la Suisse, du Canada et, dans une certaine mesure, de

l'Afrique du Sud. Cette signification n'est pas officiellement consacrée, ni même avouée (en Suisse par exemple). Elle n'en présente pas moins un réel intérêt et devra être analysée.

Dans le large survol du droit positif, qui constituera la première partie de ce rapport, on examinera donc successivement le fédéralisme historique et le fédéralisme ethnique ; afin de ne pas morceler les descriptions, on se contentera, dans l'exposé du fédéralisme ethnique, de distinguer la forme territoriale et la forme personnelle.

La seconde partie du rapport, normative, aura pour objet l'application méthodique du fédéralisme, sous ses diverses formes, comme l'une des contributions possibles à l'amélioration des rapports inter-ethniques en Europe.

Fédéralisme et communautés ethniques en droit positif

I. LES FÉDÉRATIONS HISTORIQUES

Si certaines fédérations historiques — comme les Etats-Unis ou l'Australie — sont, ou se veulent, homogènes de langue et de culture, d'autres — comme la Suisse, le Canada ou l'Afrique du Sud — sont et se veulent, sinon pluriethniques, du moins plurilingues, reconnaissant la qualité de langue officielle (ou nationale) à deux ou plusieurs idiomes. Et la culture de chaque groupe est non seulement respectée, mais encouragée par les pouvoirs publics. La catégorie des « fédérations historiques pluriethniques » se caractérise donc par deux traits cumulatifs : d'une part, une hétérogénéité linguistique et culturelle officiellement assumée et, d'autre part, **l'absence de lien entre cette pluralité ethnique et le régime fédératif**. L'exemple de la Suisse est, à cet égard, particulièrement révélateur. La Confédération ne s'est pas constituée pour unir des populations allemandes, françaises et italiennes. Jusqu'à l'accession du canton de Fribourg, en 1481, elle ne groupait que des Allemands ; c'était le **Bund in Oberdeutschen Landen**. Et, depuis l'entrée de populations romanes dans la Confédération, la na-

ture de celle-ci n'a pas changé pour autant : le lien fédéral est noué entre **cantons** (entités politiques, dont le principe est historique) et non pas entre **ethnies** (Alémaniques, Romands, Italiens, Romanches). Si le principe ethnique n'a rien à voir avec la structure de l'Etat suisse, il n'exerce, non plus, aucun rôle quant à la délimitation des cantons. La preuve en est que trois cantons sont bi-ethniques (Berne, Fribourg et le Valais — voire quatre, si l'on tient compte, au Tessin, de l'enclave alémanique de Bosco-Gurin) et un autre, tri-ethnique (les Grisons).

Au Canada et en Afrique du Sud, on trouve une situation sensiblement identique. Ici Anglais et Afrikanders, là Anglais et Français cohabitent en plusieurs Etats-membres. Si le Québec est considéré comme le « foyer national » des Canadiens français, la province n'en est pas moins bilingue, abritant une minorité anglaise de 11 %. Inversement, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ne sont pas non plus, unilingues-anglais. Et ces deux provinces — ainsi que Terre-Neuve et l'Île du Prince Edouard — viennent de décider de consacrer officiellement le bilinguisme. De même, en Afrique du Sud, si l'Orange et le Transvaal sont la patrie historique des Boers, Anglais et Afrikanders n'en cohabitent pas moins — aux côtés de la majorité bantoue et des immigrants asiatiques — dans la totalité des provinces, toutes officiellement bilingues.

Des fédérations pluri-ethniques à principe historique, on peut dire, pour résumer, que **le plurilinguisme et le fédéralisme s'y juxtaposent, mais ne s'y articulent pas**. Les deux aspects, fortuitement associés, n'ont rien à voir l'un avec l'autre.

Est-ce à dire, cependant, que la forme fédérale de l'Etat ne profite pas, **en fait, et indirectement, aux**

minorités ethniques ? L'expérience de la Suisse et du Canada conduit à répondre affirmativement ; celle de l'Afrique du Sud, aussi, en ce qui concerne du moins les ethnies européennes.

L'existence d'un lien fédéral rend service aux minorités de deux façons à la fois.

Ce lien exprime d'abord la présence **d'un ordre juridique englobant**, avec une citoyenneté et une législation communes, et possédant les moyens de se faire respecter, grâce à une **juridiction** et à une **coercition** propres. Le pouvoir de « contrainte fédérale » astreint les Etats membres à l'observance rigoureuse de la Constitution et des lois fédérales et, par là-même, concrétise les garanties que l'ordre juridique peut comporter pour les minorités. De plus, la fédération est à même d'exercer son arbitrage politique ; elle peut, le cas échéant, faire pression sur l'Etat membre pour l'obliger à satisfaire les revendications légitimes des groupes allogènes. En bref, l'apparition d'un tiers puissant : la Fédération, adoucit le tête-à-tête inégal qui, dans chaque Etat membre bi- ou poly- ethnique, oppose l'ethnie dominante à ses minorités⁴. C'est ainsi que la situation du Jura est bien plus favorable que celle de la Vallée d'Aoste — autre minorité francophone, d'importance comparable. Cela tient, sans doute, à des facteurs multiples, mais en particulier au caractère fédéral de la Suisse, tout à l'opposé de l'unitarisme italien. Il est probable que si Berne était, à l'instar de l'Italie, un Etat souverain, et non pas un simple Etat-membre d'une fédération, le sort du Jura s'en trouverait aggravé. Le Tribunal fédéral suisse a, d'ailleurs, construit toute une doctrine de protection ethnique sur la base de l'article 116 § 1 de la Constitution qui énumère les langues nationales. Dans l'arrêt « Association de

l'Ecole française de Zurich », rendu le 31 mars 1965, le Tribunal fédéral estime que l'article en question « garantit la structure linguistique traditionnelle du pays », ce qui implique sans doute « la garantie de l'usage des langues dans leurs aires respectives », mais exige de plus que « l'on veille à la conservation desdites aires linguistiques quant à leur extension et à leur homogénéité ». C'est un devoir, pour les cantons, de prendre des mesures à cet effet. Déjà, en 1932, le Tribunal fédéral avait rejeté le recours dirigé contre une décision du Conseil d'Etat du Tessin rendant obligatoire l'emploi de l'italien pour les enseignes commerciales.

En second lieu, les fédérations historiques pluri-ethniques s'accompagnent du **fractionnement de l'ethnie dominante** en plusieurs Etats-membres. Et cela a pour conséquence de freiner largement les tendances hégémoniques. Ainsi, les Suisses allemands, qui représentent 74 % de la population totale des citoyens suisses, sont répartis en 22 cantons, dont 14 purement allemands ; habitués à sentir, à penser, à agir en termes de « cantons », leur prépondérance est, par là même, fortement atténuée. Au Canada cependant, le fait que les Anglais contrôlent neuf provinces sur dix joue, là, en leur faveur. Car les Canadiens français, qui dans la Fédération sont dans la proportion de trois contre cinq, voient ainsi leur représentation constitutionnelle artificiellement et abusivement réduite. En contrepartie, les fédérations historiques pluri-ethniques comportent un inconvénient majeur : **c'est de ne pas saisir directement le fait ethnique et de compter presque toujours, parmi leurs Etats-membres, des unités pluri-ethniques.** Celles-ci constituent — comme le montrent les problèmes jurassien, fribourgeois-allemand, haut-valaisan — des champs de tension et de rivalités. Il est bien rare

qu'une ethnie n'empiète pas sur l'autre et que le contact trop intime des langues n'entraîne pas leur adultération réciproque. Les solutions adoptées par la Belgique apparaissent, à cet égard, supérieures. C'est que la Belgique, toute unitaire qu'elle demeure encore dans le présent, s'achemine vers le fédéralisme ethnique.

II. LE FÉDÉRALISME ETHNIQUE

Les fédérations ethniques saisissent, elles, volontairement le fait ethnique et moulent leurs structures territoriales et constitutionnelles sur la répartition naturelle des ethnies. Elles sont toutes le produit, non de l'évolution historique, mais d'une volonté concertée. Les hasards de l'histoire ne sauraient déboucher en effet sur la superposition exacte du découpage politique et du découpage ethnique, ajustement qui constitue le but même, et la caractéristique, du fédéralisme ethnique.

A. Le fédéralisme ethnique territorial.

Le premier exemple historique est offert par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Imité par d'autres Etats communistes, le fédéralisme est adopté aussi par un grand Etat non-communiste : l'Union Indienne ou Bharat.

a) U.R.S.S. et les autres pays socialistes.

La Révolution d'Octobre est porteuse non seulement d'un ordre économique-social nouveau, mais aussi d'un ordre ethnique. A la place de la domination grand-russe apparaît une fédération d'ethnies.

Certains peuples firent même sécession un certain temps : l'Ukraine, les peuples de Transcaucasie. Le fédéralisme ethnique soviétique peut s'expliquer de deux façons :

1) D'abord par des raisons qui relèvent de la **stratégie** communiste. Lénine — et, avant lui, Bakouline — comprit qu'il fallait associer les peuples allogènes au renversement du régime tsariste. En outre, il parut bon, une fois le pouvoir conquis, d'utiliser les divers idiomes pour répandre l'idéologie communiste dans les vastes masses du pays.

2) Ensuite, mais pour partie seulement, par des raisons qui relèvent de la **doctrine** marxiste.

On ne peut pas dire que Marx ait aperçu le phénomène d'aliénation ethnique. Lénine et Staline, eux, l'ont, du moins, entr'aperçu. La théorie de l'aliénation économique-sociale a son pendant sur le plan des rapports inter-ethniques. Une population n'est pas libre si, fût-ce en régime socialiste, elle est politiquement et économiquement dominée par une autre.

D'où l'idée de reconstruire l'Etat socialiste sur la base de l'égalité des peuples consacrée par le principe d'**auto-disposition**.

Cet idéal subit dans sa réalisation de nombreuses entorses. Les unes peuvent être considérées comme inévitables et, par là, légitimes; les autres constituent, au contraire, un reniement voilé de la cause.

Parmi les premières, citons la pratique de la **stratification**. Certains peuples reçoivent, en raison de leur importance numérique ou culturelle, en raison

aussi du fait qu'ils ont une frontière commune avec l'étranger, le statut de **République fédérée**, membre direct de l'Union. On en compte actuellement quinze (depuis qu'en juillet 1956, la République carélo-finnoise fut rétrogradée sous le nom de République autonome de Carélie). Les Républiques fédérées disposent de 25 députés au Soviet des Nationalités. Deux d'entre elles, l'Ukraine et la Biélorussie, ont une personnalité internationale consacrée par les Nations-Unies. Les autres nationalités, ou bien sont trop faibles ou trop dispersées pour constituer des entités administratives distinctes (c'est le cas de mainte ethnie paléo-sibérienne), ou bien forment des collectivités incluses dans telle ou telle République fédérée. Leur rapport avec l'Union est donc indirect ou « médiate » ; et elles ne jouissent pas du droit d'auto-disposition. En outre, trois catégories sont prévues : la République autonome (qui est un Etat et dispose de 11 députés au Soviet des Nationalités), la Région autonome et l'arrondissement national (simples entités administratives pourvues, la première de 5 mandats au Soviet des nationalités et la seconde d'un seul). La République fédérée de Russie compte un nombre élevé de circonscriptions nationalitaires (seize Républiques autonomes — sur un total de vingt, cinq Régions autonomes — sur un total de huit, et la totalité des dix Arrondissements nationaux). Elle doit à cette variété ethnique le qualificatif de République « fédérative » qu'elle est seule à porter, sur les quinze membres de l'Union.

Toutes les ethnies de l'URSS ne bénéficient donc pas constitutionnellement d'un traitement égal. Il y a à cela des empêchements de fait dont on ne saurait rendre responsables ni le régime, ni la Russie. D'autres aspects du fédéralisme ethnique soviétique apparaissent, au contraire, plus contestables.

Tel est, par exemple, le morcellement de l'ethnie turque en plusieurs républiques fédérées : Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan et Kirghizie ; telle est la création, au fin fond de la Sibérie, d'une république autonome juive de Birobidjan ; telle fut surtout, du temps de Staline, la politique de discrimination à l'égard de certains peuples, non seulement les Allemands de la Volga, mais : les Tchéchènes-Ingouches, les Kabardo-Balkares, les Tcherkesses-Karachaevs, les Kalmouks et les Tatares de Crimée. Le Soviet Suprême rétablit dans leurs droits, le 9 janvier 1957, quatre de ces Communautés et autorisa leurs membres dispersés à rentrer ; mais ni les « Wolgadeutsche » (réhabilités le 29 août 1964), ni les Tatares de Crimée n'ont bénéficié de ce traitement.

Aujourd'hui l'inconvénient majeur du fédéralisme ethnique soviétique réside dans la prédominance excessive de l'ethnie grand-russe (127 millions d'habitants sur 229, au 1-1-1967).

Au lieu de s'employer à compenser cette disproportion de fait par des mesures favorables aux minorités (à l'instar de la Suisse), la pratique soviétique (parti, gouvernement, administration) témoigne d'une volonté assidue et subtile de russification. Tandis que, tour à tour, les « nationalismes » ukrainien, balte, géorgien sont vilipendés, le nationalisme russe est considéré, quant à lui, comme le parangon du patriotisme.

Il existe, on le sait, parmi les Etats « socialistes », deux autres Fédérations, et toutes deux s'inspirent du fédéralisme ethnique.

La **Yougoslavie** — en ses Constitutions de 1946, 1953 et 1963 — a substitué à la forme unitaire de

l'entre-deux-guerres un fédéralisme qui repose à la fois sur des données ethniques et historiques. Le paramètre religieux joue également son rôle. Des six républiques fédérées, deux (la Slovénie et la Macédoine) ont une langue différente du serbo-croate. La Croatie se distingue de la Serbie par l'histoire et la religion ; le Monténégro, par l'histoire. Quant à la Bosnie-Herzégovine, la seule des six républiques à ne pas avoir de nationalité distincte, elle abrite le gros des Musulmans. Comme en URSS, on observe une stratification : la République de Serbie contient en effet deux régions autonomes : la Voïvodine (28 % de la population sont Hongrois) et le Kossovo (Albanais, Serbes et Turcs).

La **Tchécoslovaquie**, de son côté, est devenue une fédération des Etats tchèque (Bohême et Moravie) et slovaque le 1^{er} janvier 1969. L'institution de la Fédération répond aux vœux des Slovaques qui, au nombre de trois millions et demi sur une population globale de quatorze millions, ne jouissaient jusqu'alors que de l'autonomie provinciale. La fédéralisation de la Tchécoslovaquie est le seul résultat acquis de la période Dubcek, qui subsiste de nos jours. Le Parlement nouveau est bicaméral (Chambre du peuple et Chambre des nations, cette dernière paritaire) ; le gouvernement doit comporter un nombre égal de Tchèques et de Slovaques. Chacune des deux « nations » possède, bien entendu, ses institutions propres : Conseil national et gouvernement. Les gouvernements comportent, chacun, une quinzaine de ministères ou comités d'Etat.

Les autres Etats communistes n'ont pas de structure fédérale. Cela s'explique par le fait qu'ils ne comprennent, par rapport aux populations globales, que de faibles ou très faibles minorités. Il est

symptomatique que les régimes communistes ne connaissent de fédéralisme qu'ethnique ; c'est là un effet de la fameuse conception dite du « centralisme démocratique ». En revanche, toutes les fois que la localisation géographique et l'importance des minorités le permettent, les démocraties socialistes organisent l'**autonomie régionale**. C'est le cas, par excellence, de la République populaire de **Chine**, mais, aussi, celui de la Corée ; et c'était, jusqu'à la suppression, en février 1968, de la région autonome magyare de Mures⁵, celui de la Roumanie. La Chine comprend, par exemple, cinq Régions autonomes (Mongolie Intérieure, Sinkiang, Kouangsi, Ningxia et Tibet), vingt-neuf provinces et soixante-quatre districts autonomes. Il faut souligner que le découpage n'est pas toujours satisfaisant. Ainsi les Zhuangs débordent leur région (Kouangsi) et, en sens inverse, ne représentent que le tiers de la population de celle-ci (sept millions sur vingt-et-un). De même les Mongols ne sont, tout au plus, qu'un dixième de la population de la Mongolie intérieure. Créée en 1947, cette région autonome s'est vu adjoindre en 1955 toute la province du Jehol et une partie d'une autre province, territoires entièrement peuplés de Chinois. Quant au Sinkiang, il comptait en 1949 3 % de Chinois et en héberge aujourd'hui 50 %. Au total, les minorités en Chine font 6 % de l'ensemble.

b) *Les démocraties libérales.*

Parmi les Etats de démocratie libérale, l'Union Indienne et l'Union Birmane s'inspirent du fédéralisme ethnique.

L'Union Indienne (Constitution en vigueur le 26 janvier 1950) comptait au départ vingt-huit Etats, dont

aucun, sauf le Bengale, ne répondait au principe ethnique. Or, toutes les transformations successives intervenues depuis vont dans le sens d'un **alignement toujours plus poussé de la structure fédérale sur l'articulation ethnique**⁶. Ainsi les Télougous, d'abord incorporés à l'Etat de Madras, ont obtenu, le 1^{er} octobre 1953, la fondation de l'Etat d'Andhra à la suite de la mort de Potti Sriramalu, à son 58^e jour de jeûne. Puis, vint en 1956 la grande réorganisation selon le principe ethnique, réforme imposée au Parti du Congrès par les nationalités elles-mêmes. L'Union indienne devint alors la Fédération de quatorze Etats ethniques (dont plusieurs, il est vrai, de langue hindi), plus un certain nombre de territoires. En 1960, le Gujerat se sépare de l'Etat de Bombay (de langue marathi) ; en 1964, les Nagas (Thibéto-Birmans chrétiens) obtiennent leur propre Etat : le Nagaland ; le 1^{er} novembre 1966, c'est au tour des Sikhs de se séparer du Pundjab. Leur Etat, le Harijana, porte à dix-sept le nombre actuel des Etats fédérés. Signalons que le gouvernement de Madras a changé le nom de l'Etat, le 13 avril 1967, pour mettre en évidence son peuplement tamoul. L'Etat de Madras est devenu ainsi le « Tamizhagam ». Le nombre des « territoires » est de sept (depuis la création, par amendement constitutionnel du 15 avril 1969, d'un territoire autonome thibéto-birman et Môn-Khmer en Assam).

L'**Union Birmane**, Etat unitaire, reconnaît l'**autonomie territoriale** à ses principales minorités : Etats Karène, Karenni Shan, Kachin et territoire des Chins (Constitution du 24 septembre 1947). On compte dix-neuf millions de Birmans pour un million de Karènes (dont quatre-cent mille groupés), un million deux cent mille Shans, cent soixante mille Kachins et trois-cents mille Chins).

En Europe, le statut des **Iles Féroé** (qui ont leur drapeau, leur gouvernement local, une totale autonomie culturelle, et participent directement au Conseil nordique) se rapproche aussi du fédéralisme territorial⁷.

B. Le fédéralisme ethnique personnel.

Cette forme de fédéralisme ethnique est utilisée lorsque la localisation géographique des ethnies apparaît malaisée ou impossible, ou encore, lorsque, par souci de l'unité de l'Etat, on ne veut pas aller jusqu'au fédéralisme territorial.

La Constitution de l'**Etat cypriot** (18 août 1960) est l'exemple le plus parfait de fédéralisme personnel. Les Grecs (81 %) et les Turcs (18 % de la population) sont les deux « peuples-supports » de l'Etat (lequel comprend, en outre, des Arméniens, des Arabes et une minorité religieuse, les « Latins »). Etroitement mêlés, Grecs et Turcs cohabitent dans les villes et les villages ; d'où l'impossibilité d'organiser un fédéralisme territorial. Avant la dénonciation de la Constitution par Mgr. Makarios, Grecs et Turcs étaient associés à tous les échelons du gouvernement et de l'administration (Président grec, vice-président turc, Chambre des Représentants formée de 70 Chrétiens et 30 Turcs, forces de sécurité reflétant la même proportion, municipalités « personnelles » distinctes dans les cinq villes, Cour arbitrale).

On sait qu'au **Liban** cohabitent des Chrétiens maronites, melkites, grecs orthodoxes, arméniens, des Musulmans sunnites, chiites et des Druzes. La Constitution de 1926 et, surtout, la pratique constitutionnelle, répartissent les fonctions gouvernementales entre ces divers groupes. Le Président de la

République, par exemple, est toujours un Maronite et le Premier ministre, un musulman sunnite.

Le régime consenti aux Sorabes par la République démocratique allemande se rattache aussi au fédéralisme personnel. Bien que n'ayant pas de territoire propre délimité, les Sorabes disposent d'organisations distinctes dans le parti ainsi que pour les affaires sociales et culturelles. Ils ont leur drapeau national.

Le fédéralisme personnel n'est pas une découverte récente. On en trouve une application remarquable dans l'organisation de la Transylvanie : l'« *Unio trium nationum* » de 1437, renouvelée en 1506 et en 1542, entre les Saxons, les Szeklers et la noblesse hongroise.

Le **fédéralisme personnel**, dans ses formes atténuées (le statut sorabe par exemple), confine à l'**autonomie culturelle**. Il peut sembler factice de marquer la limite entre ces deux formes. Nous pensons qu'il y a fédéralisme personnel lorsque l'ethnie minoritaire dispose de compétences politiques et administratives, voire d'un droit civil propre ; il y a, au contraire, simple autonomie culturelle, lorsque les institutions particulières se limitent à la culture, voire aux établissements religieux et hospitaliers. Tel était le « standard » minoritaire dans l'Europe de l'entre-deux-guerres ; tel est, aujourd'hui, le statut des minorités au Slesvig et celui des Allemands de Belgique ; telle est également la condition des minorités en Europe de l'Est — à l'exception des groupes ethniques à statut territorial dont il a été parlé plus haut.

Le fédéralisme ethnique comme modèle constitutionnel possible pour une Europe unie

Il résulte des expériences fédéralistes en Europe et dans le monde que des structures fédérales peuvent être utilisées involontairement (fédérations historiques) ou volontairement (fédérations ethniques) comme modèle d'aménagement constitutionnel de la cohabitation d'ethnies différentes au sein d'un même Etat. Les fédérations historiques (Suisse, Canada) ne sont pas rationnellement adaptées à la finalité qu'elles servent, mais leur formation empirique constitue une garantie relative de succès. Les fédérations ethniques (Union Soviétique, Union Indienne) ont l'avantage d'être calculées pour la fonction qu'elles remplissent ; en revanche, elles présentent souvent un aspect factice (les régimes communistes aux mains d'un parti unique) ou comportent des aspects frauduleux (discriminations entre ethnies, délimitation dolosive des territoires des nationalités). Toutes, d'ailleurs, respectent les frontières des souverainetés léguées par l'histoire ; et ces frontières morcellent de nombreuses ethnies qu'il est impossible, dans le cadre des Etats actuels, de remembrer ; et le caractère

fédéral, ou même fédéraliste ethnique de ces Etats, n'y peut évidemment rien changer.

Ces expériences invitent à poser la question suivante : que peut-on prendre, que doit-on laisser des expériences fédéralistes acquises, du point de vue de la construction d'une Europe appliquée à sauvegarder sa richesse ethnique et à établir entre tous les peuples qui la composent des rapports confiants et harmonieux ?

Le point de départ de toute réflexion à ce sujet doit être la prise en considération du phénomène d'**antagonisme ethnique**.

Celui-ci présente deux aspects. L'un, bien connu, l'**antagonisme externe**, oppose les Etats les uns aux autres. L'autre, moins connu, l'**antagonisme interne**, voit s'opposer, au sein d'un même Etat, l'ethnie dominante et les ethnies minoritaires. Les formes et l'intensité de l'antagonisme interne varient infiniment ; du génocide à l'assimilation linguistique et culturelle, de la colonisation à la tutelle administrative, tous les degrés et tous les aspects de l'**aliénation ethnique** ont pu être observés dans l'histoire et sont, hélas, encore aujourd'hui, aisément constatables. Il n'est guère d'Etat pluri-ethnique — à l'exception remarquable de la Finlande, et, largement, de la Suisse — qui ne présente de redoutables tensions entre les ethnies cohabitantes. Nous avons pu formuler la loi suivante : **la cohabitation de deux ou plusieurs ethnies dans un même espace politique engendre des rivalités et des luttes qui conduisent, avec ou sans désordre, à l'altération mutuelle des ethnies, à la domination de l'une d'elles et, après un temps plus ou moins long, à l'extinction complète des autres**. Le problème est donc, si l'on admet cette hypothèse de base, d'assurer à chaque

ethnie une **organisation politique particulière**, de telle façon, tout à la fois, qu'elle ne dépende de nulle autre et n'en aliène aucune autre.

Mais l'abolition de l'antagonisme interne ne suffit pas. Il faut empêcher aussi l'antagonisme externe. Et, là, la solution commande le fédéralisme, c'est-à-dire la suppression des souverainetés multiples, responsables des tensions et des guerres, au profit d'une souveraineté unique : la souveraineté de l'Europe, prélude et passage obligé à l'établissement d'une souveraineté mondiale.

A ce point de l'analyse, deux directives se dégagent : d'une part les souverainetés étatiques doivent disparaître si l'on veut supprimer l'antagonisme externe ; d'autre part, pour que disparaissent les conditions de l'antagonisme interne, les unités composant la Fédération devront être ethniquement homogènes.

Ces directives permettent d'écarter certains types d'organisation de l'Europe, d'en retenir d'autres comme possibles et, peut-être, de se rallier à un schéma défini.

I. LES SOLUTIONS A ECARTER

A. La Fédération des Etats actuels.

La fédération des Etats actuels constitue sans doute un stade inévitable de l'évolution de l'Europe ; et il faudra en saluer l'avènement comme un événement faste entre tous. Les réalisations actuelles en matière d'unification européenne (la Communauté des VI, le Conseil de l'Europe) empruntent cette

voie ; et l'on n'aperçoit pas comment, hormis une impensable révolution, la construction de l'Europe pourrait être entreprise autrement.

Cependant, propre à faire disparaître l'antagonisme externe entre ses membres, la fédération des Etats actuels laissera subsister, à l'intérieur de chacun d'eux, le phénomène d'aliénation des minorités⁸. Il est probable qu'à l'instar de la Suisse, et avec plus de rigueur encore, les Etats-Unis d'Europe se garderont d'intervenir dans les affaires intérieures des membres ; et l'assimilation des ethnies allogènes, directe ou camouflée, continuera comme par le passé. Tout au plus pourra-t-on escompter une amélioration pour certaines minorités situées aux frontières des Etats, et une meilleure défense des libertés constitutionnelles grâce à la création d'une Cour européenne et à l'existence d'une puissance publique fédérale.

B. Les ethnies souveraines.

Cette solution, présentée par François Fontan, fait disparaître radicalement l'aliénation interne⁹. Chaque ethnie est en effet remembered ; et l'Etat souverain qu'elle constitue se trouve épuré de toutes minorités allogènes (sauf les individus qui accepteraient de leur plein gré l'intégration).

Mais que dire des risques d'antagonisme externe ? Une cause fréquente de tensions et de guerres a, certes, disparu ; il ne saurait plus y avoir de conflits résultant de problèmes de nationalités. Par contre, les autres causes de conflits subsistent (la volonté de puissance, l'impérialisme politique, militaire, économique) et la guerre demeure possible étant donné que chaque Etat-ethnie dispose de la souveraineté. L'issue des conflits sera le rétablis-

sement des dominations au profit des ethnies victorieuses. Si même on fait abstraction des guerres, il est probable que l'absence d'un ordre supérieur entraînera toutes sortes d'autres conflits, économiques en particulier, et l'établissement de formes plus ou moins subtiles de domination : satellisation, néo-colonialisme, etc... Voilà pourquoi cette solution, aussi, nous semble à rejeter.

II. LES SOLUTIONS A ETUDIER

A. Une fédération de panethnies.

Les communautés linguistiques ou ethnies auraient le droit de se remembrer complètement : l'Autriche rejoindrait l'Allemagne ; la Wallonie, la France ; le Tessin, l'Italie ; la Macédoine, la Bulgarie ; le Kosovo, l'Albanie, etc... Et c'est entre ces unités ethniques remembered — les panethnies — que se nouerait le lien fédéral européen.

Une telle solution élimine apparemment, tant le risque de domination interne (les membres de la Fédération sont ethniquement homogènes) que celui de domination externe (les Etats-membres panethniques sont coiffés par l'ordre fédéral européen, seul souverain).

On a fait valoir cependant, contre ce schéma, que les ethnies les plus puissantes utiliseraient l'ordre fédéral à leur profit pour dominer et coloniser « légalement » leurs partenaires plus faibles. Telle est l'opinion de François Fontan.

On peut faire valoir, en tout cas, le manque d'équilibre de cette construction. Les disproportions nu-

mériques entre ethnies sont en effet énormes (Islande : 160.000 habitants; pays italiens : 53 millions ; pays allemands : entre 85 et 90 millions). Or, on sait qu'une fédération ne fonctionne correctement que s'il y a un certain équilibre entre ses membres ou, du moins, entre les membres du groupe de tête. Nous laissons le lecteur décider de lui-même si cet équilibre existe ou non — le facteur numérique n'étant d'ailleurs pas le seul à prendre en considération. Nous préférons nous rallier, quant à nous, à un autre schéma qui, lui, garantit à coup sûr l'équilibre interne de la Fédération.

B. Une fédération de régions mono-ethniques.

Il est un moyen commode de tempérer les disproportions inter-ethniques, c'est de décomposer les **grandes et moyennes** ethnies en régions de dimensions comparables et d'ériger celles-ci en **membres directs** de la Fédération européenne. Ainsi la France ferait place à la Bourgogne, à la Normandie, à la Picardie, à la Wallonie ; l'Allemagne, à la Hesse, à la Bavière, à la Saxe ; l'Italie, à la Campanie, à la Toscane, à la Sicile ; l'Espagne, à l'Aragon, à la Castille, à l'Andalousie. Ce schéma est un peu celui de la Yougoslavie qui divise la communauté linguistique serbo-croate en : Serbie, Monténégro, Croatie, Bosnie-Herzégovine.

Les **petites** ethnies : Albanie, Euzkadi, Galles, et même Norvège, Danemark, Catalogne, Grèce ne seraient pas divisées, mais formeraient comme telles autant d'Etats-régions de la Fédération.

Ce schéma élimine les risques d'hégémonie ; il élimine aussi, bien entendu, l'aliénation interne, puisque chaque région, « monoethnique », est, par

hypothèse, homogène et ne comporte pas de minorités.

Mais il présente encore un avantage ; c'est de faire place aux **considérations économiques**. Le découpage des grandes et moyennes ethnies pourra s'effectuer, en effet, selon les principes modernes de la régionalisation économique et de l'aménagement du territoire — à moins que les populations ne préfèrent valider les entités historiques (régions traditionnelles, provinces) ou promouvoir une solution de compromis.

On reprochera à la Fédération de régions mono-ethniques trois sortes de défauts ; essayons de répondre à ces diverses objections en formulant les principes suivants :

- a) *La régionalisation de l'Europe ne fait pas disparaître les nations.*

En effet, s'il existe seulement, dans ce schéma, deux échelons politiques — l'Etat-région et la Fédération européenne, — un échelon intermédiaire, l'ethnie, peut et doit être maintenu, avec vocation culturelle¹⁰. Les Etats-régions monoethniques se réuniront par communautés linguistiques pour gérer les affaires culturelles propres à chaque ethnie. L'ethnie, ainsi consacrée sur le plan constitutionnel, aura, non seulement toutes les compétences nécessaires pour accomplir sa mission culturelle, mais disposera aussi des services administratifs et des finances indispensables à cette fin.

Le tableau ci-dessous résume le modèle :

Echelon supérieur	
Fédération européenne	échelon politique
Echelon intermédiaire	
Nations au sens ethnique	échelon culturel
Echelon de base	
Régions fédérées (mono-ethniques)	échelon politique

b) *Le dernier mot reste aux peuples qui jouissent du droit d'auto-disposition.*

Le schéma des régions monoethniques est **proposé** à l'adhésion des populations ; mais il ne saurait être, en aucun cas, imposé. Il en résulte que le Tyrol du Sud pourra se séparer du Trentin et même de l'Italie, et le Pays Basque de l'Espagne, mais que rien n'obligera les Suédois de Finlande à changer d'Etat, ni la Suisse à disparaître. Et même, aussi longtemps qu'ils le voudront, Valaisans romands et Valaisans alémaniques continueront à former, à l'intérieur de la Suisse, un seul et même canton ; pareillement les populations grisonnes des trois ethnies. Le **droit à sécession** de l'ethnie minoritaire ne saurait donc être confondu avec l'**obligation de sécession**. Cette remarque, générale, vaut plus spécialement pour la Bretagne, l'Ecosse, l'Irlande, pays où la dualité linguistique n'est pas ressentie comme dualité ethnique.

c) *Le fédéralisme ethnique fera place, partout où c'est nécessaire, à des solutions d'autonomie culturelle.*

Le fédéralisme ethnique, nous l'avons dit, est un

simple cadre, apte à régir la plupart des situations ; il ne saurait pourtant s'appliquer à toutes.

Nous voyons au moins deux exceptions.

1) *Le cas des régions pluri-ethniques maintenues par la volonté des populations.*

Ce devrait être normalement le cas de la Finlande et de la Suisse. Rien n'empêcherait, théoriquement, l'application d'un fédéralisme ethnique intra-finlandais ou intra-suisse. Mais l'on sait que parfois les populations y répugnent. Des solutions à base d'autonomie culturelle, existantes ou à créer, doivent être, tout naturellement, préconisées. On sait qu'il y a un Conseil des Suédois de Finlande, qui gère certaines compétences culturelles ; en Suisse, la radio et la télévision sont organisées selon les zones linguistiques ; et l'on s'applique même aujourd'hui à coordonner l'« école romande ». Il est possible qu'en Bretagne, au contraire, on s'oriente vers une solution fédéraliste ethnique avec la création de deux sous-régions : Haute et Basse-Bretagne... mais ces spéculations sont largement prématurées... Certains Basques et Catalans estiment aussi, qu'à l'instar du Cameroun (Etat qui fédère ses parties ex-française et ex-anglaise), il faudra maintenir des statuts particuliers pour le nord et pour le sud de ces Etats-régions.

2) *Le cas des régions pluri-ethniques de populations mêlées.*

Nous pensons ici aux villes bi- ou plurilingues (Bruxelles, Bienne, certaines villes de Finlande) et à certains territoires plus étendus (parties du Slesvig, Banat, Transylvanie, Chypre) ; nous évoquons aussi les petites enclaves (les minorités albanai-

ses, grecques, serbo-croates, alémaniques d'Italie par exemple).

Dans cette dernière série de cas, l'autonomie culturelle apparaît, du fait même des réalités géographiques, comme la seule solution possible.

¹ Nous emploierons, pour les Sorabes, le conditionnel (« pourrait administrer ») et, pour les Lapons, le futur (« pourra administrer en toute liberté »).

² Povl SKAEGARD, Die volkspolitischen Ziele der in der FUEV organisierten Gruppen, in System eines internationalen Volksgruppenrechts, 1re partie, Grundlagen und Begriffe, p. 49, Braumüller éd., Vienne-Stuttgart 1969; adde : Heinz KLOSS, Volksgruppen und Volksgruppenrecht in der Demokratie, ibid. p. 122.

³ Il existe fort peu d'Etats linguistiquement homogènes, qu'ils soient unitaires ou fédéraux. On n'en compte en Europe que quatre : l'Islande, Malte, le Luxembourg et le Portugal.

⁴ Dans le même sens, cf. Theodor VEITER, Ungeklärte Grundrechtsfragen im Weltjahr der Menschenrechte, p. 145, in : Deutschland, Europa und die Menschenrechte, Troisdorf, Kammwegverlag, 1968.

⁵ Le département de Harghita (chef-lieu : Miercurea-Ciuc) compte 300.000 habitants, dont 87 % de Hongrois. 280 écoles sur 330 sont magyares, avec enseignement du roumain.

⁶ Cf. Roland BRETON, Le fédéralisme linguistique en Inde, in : Europa Ethnica 2/1967, pp. 50-60.

⁷ Cf. Theodor VEITER, Die Autonomie der Färöer, in : Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, juillet 1959, pp. 244 et s., Kohlhammer éd., Stuttgart.

⁸ Povl SKAEGARD, Bausteine Europas — Staaten oder Völker? in : Europa Ethnica 1/1966, pp. 12 et s., Adde Theodor VEITER, Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich, 1re partie, Volk, Volksgruppe, Nation, Theoretische Grundlegung, pp. 19-21, Braumüller éd., Vienne-Stuttgart 1966.

⁹ Cf. Ethnisme, vers un nationalisme humaniste, c/o François FONTAN, Frassinò (Cuneo), Italie, 1963.

¹⁰ Sur la fonction et les devoirs des communautés linguistiques, cf. Theodor VEITER, Die Rechte des Volkes im Lichte der katholischen Gesellschaftslehre und des Naturrechts, in : Europa Ethnica, 1/1967, pp. 6 et s.

TABLE DES MATIERES

Préface	5
Introduction	7

PREMIERE PARTIE

FÉDÉRALISME ET COMMUNAUTÉS ETHNIQUES EN DROIT POSITIF	11
I. Les fédérations historiques	11
II. Le fédéralisme ethnique	15
A. Le fédéralisme ethnique territorial	15
a) U.R.S.S. et autres pays socialistes	15
b) Les démocraties libérales	20
B. Le fédéralisme ethnique personnel	22

DEUXIEME PARTIE

LE FÉDÉRALISME ETHNIQUE COMME MODÈLE CONSTITUTIONNEL POSSIBLE POUR UNE EUROPE UNIE	25
I. Les solutions à écarter	27
A. La fédération des Etats actuels	27
B. Les ethnies souveraines	28
II. Les solutions à étudier	29
A. Une fédération de panethnies	29
B. Une fédération de régions mono-ethniques	30
a) La régionalisation de l'Europe ne fait pas disparaître les nations	31
b) Le dernier mot reste aux peuples qui jouis- sent du droit d'auto-disposition	32
c) Le fédéralisme ethnique fera place, partout où c'est nécessaire, à des solutions d'auto- nomie culturelle	32
Notes	35