



Strasbourg, le 17 juin 2010

CDL-UD(2010)042

fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
le Département fédéral suisse des Affaires étrangères
et
l' « Executive Campus HSG de l'Université de Saint-Gall »

dans le cadre de la présidence suisse
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CONFERENCE

sur « Démocratie et décentralisation –
Renforcer les institutions démocratiques
par la participation »

Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010

SYNTHESE
de l'atelier n° 2 « La Décentralisation dans les Etats multi-ethniques »

par M. Jean-Claude SCHOLSEM
Professeur émérite, Université de Liège, Belgique
Membre suppléant de la Commission de Venise

1. Le thème de cet atelier est assez différent des thèmes traités dans les autres. Il n'est pas universel, applicable à tous les États. Il est au contraire particulier. Certes, la décentralisation est souvent utilisée comme moyen d'apaisement dans les États multi-ethniques, mais on ne peut pas dire, loin de là, que tous les États décentralisés soient d'office des États multi-ethniques.

De plus, le sujet des États multi-ethniques est loin d'être une problématique purement et simplement juridique, tant s'en faut. A contraire, les débats ont souvent mis en valeur ce que l'on peut appeler les limites du droit et des constructions juridiques en la matière. L'accent a été fréquemment mis par plusieurs orateurs et intervenants dans les débats sur les facteurs culturels, l'environnement international et le rôle moteur de la société civile.

Enfin, le thème de l'atelier n° 2 est de ceux qui suscitent souvent beaucoup de passion. Nos débats ont été de fait passionnants, mais jamais passionnés. Le Coordinateur scientifique, le Professeur Christoph FREI, de l'Université de Saint-Gall, et le Président de l'atelier, M. Dario GHISLETTA, Président de la Délégation suisse auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, y ont toujours veillé avec tact et fermeté.

2. Ces débats de plus de trois heures sont en soi assez malaisés à résumer. L'atelier s'est beaucoup préoccupé de l'analyse de cas concrets, mais s'est aussi intéressé à des aspects plus théoriques. En fait, les deux aspects sont difficiles à démêler. C'est à partir de l'étude de cas particuliers que des lignes de force plus théoriques apparaissent. Parallèlement, les exposés plus théoriques ou généraux ne peuvent faire l'économie d'illustrations concrètes.

En plus des exposés proprement dits, les débats ont été denses et nourris. Ils ont amené certains orateurs à préciser ou à développer leur point de vue.

En bref, la synthèse qui suit ne peut qu'être un pâle reflet de la créativité et de la richesse de l'atelier n°2.

3. Partons de quelques idées clé, c'est-à-dire de ces idées qui se retrouvent dans presque tous les exposés ainsi que dans les nombreuses questions et interventions de l'assistance.

Première idée quasiment omniprésente : il s'agit d'éviter dans ce domaine la tendance spontanée à se référer en priorité à sa situation particulière [Prof. Ch. FREI] puis à procéder à une transposition mécanique et servile d'un autre modèle considéré comme « idéal ». Ce n'est pas parce qu'on a appelé « cantons » les entités constitutives de la Fédération de Bosnie-Herzégovine qu'on se rapproche ainsi du fameux « modèle suisse ». Les meilleures réformes doivent adhérer à l'histoire et la structure du pays, être « home made » ou, mieux dit, « home grown ». Ceci ne veut évidemment pas dire que le droit comparé, la politique comparée sont à délaissier, loin de là.

Ces disciplines, utilisées de manière souple et ouverte, constituent au contraire un stimulant indispensable, une sorte de nourriture vitale de l'esprit. C'est ce que l'atelier n° 2 a tenté de faire, tout en reconnaissant qu'il reste en ce domaine énormément à faire.

4. Autre concept présent dans de nombreux exposés : les conflits dits ethniques n'existent jamais à l'état pur [Professeur Francesco PALERMO, du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE pour les Minorités Nationales]. Ils sont aussi et parfois surtout des conflits politiques, idéologiques et économiques. Ils sont aussi dans certains cas largement influencés par le contexte international, par l'intervention éventuelle d'États voisins ou au contraire leur abstention, par l'attitude de ce que l'on appelle souvent la « communauté internationale ». Sur ce terrain aussi, la généralisation est difficile, mais les travaux de l'atelier ont conduit à percer le voile soi-disant « ethnique » des conflits pour aller au-delà, pour voir plus loin.

5. Tous les participants ont reconnu les limites du droit, des constructions juridiques face à ce problème multiforme, mais très souvent passionnel que constituent les tensions ethniques. Le rêve du juriste est parfois trouver la formule juridique « miracle » qui parviendrait, comme par enchantement, à apaiser et à résoudre ces affrontements ethniques.

Il faut cependant déchanter ; Ces conflits ne sont pas voués à disparaître : ils sont simplement encadrés [Recteur Giorgi KHUBUA, de l'Université d'État de Tbilissi].

Le rôle des solutions juridiques est bien présent, mais il doit être remis à sa juste place. L'importance de la culture, de l'opinion publique, l'ouverture à autrui, la recherche constante d'un consensus ont par contre été soulignés. C'est la société civile qui est appelée à jouer un rôle moteur. La volonté d'apprendre et d'apprécier la culture et la langue d'autrui sont des éléments décisifs [Professeur Joseph MARKO, Directeur du centre pour les études en Europe du Sud-Est de l'Université de Graz].

La tendance, dans de nombreux États multi-ethniques, est en effet la constitution d'une sorte de caste politique spécialisée dans l'ethno-politique. Ces hommes politiques se prétendent volontiers prisonniers des débats ethniques, mais ils en sont en réalité les principaux bénéficiaires. Le cas de la Bosnie-Herzégovine en est sans doute l'exemple le plus criant, mais il en est malheureusement d'autres.

6. Comme dans tout débat, le cadre même de la discussion tel que reflété par la terminologie utilisée a été mis en question. Le terme décentralisation est-il bien adéquat ? Dans ce cas, il est pris dans un sens très large, incluant toute forme d'autonomie, à l'exclusion de la sécession. Pour certains, les termes de décentralisation, régionalisme et fédéralisme constituent une sorte de continuum, où les frontières précises sont difficiles à situer [M. Karl-Heinz LAMBERTZ, Ministre-Président de la Communauté Germanophone de Belgique]. D'autres mettent en cause le terme même de décentralisation qui, logiquement, impose un centre et dès lors, une périphérie [Professeur Christoph FREI]. L'idée est proche de la formule lancée par le Recteur Giorgi KHUBUA de polycentrisme, insistant par là sur l'égalité des divers partenaires.

Faut-il, comme l'intitulé de l'atelier le fait, parler d'États multi-ethniques ou plutôt d'États multi-nationaux ? Toute ethnie n'a pas forcément la force de cohésion propre à la constitution d'une nation ni ne dispose, surtout, d'un territoire propre où elle serait majoritaire.

Les Professeurs Joseph MARKO et Francesco PALERMO préfèrent la dénomination « multi-nationale ». C'est l'appellation qui est retenue dans la Fédération de Russie [Professeur Ivan VOLODIN, de l'Université de Moscou des Sciences Humaines, membre du groupe d'experts indépendants sur la charte européenne de l'autonomie locale]. Le Professeur Francesco PALERMO insiste particulièrement sur le fait que, dans les grandes lignes, la protection des minorités s'inspire des mécanismes qui ont généré l'État-Nation. Il suffirait dans cette optique de transformer les minorités en majorités pour régler le problème. Mais cette démarche a évidemment ses limites, de nouvelles minorités apparaissant sans cesse comme des poupées russes. L'approche est aussi nettement trop simplifiée, beaucoup d'autres facteurs, comme celui de la bonne gouvernance ou la fierté d'appartenir à un État efficace, devant être pris en compte.

7. La place éminente de l'Europe a, elle aussi, été soulignée. Europe où coexistent de très nombreux États, parfois de petite taille, mais encore plus d'ethnies. Europe aussi qui face à l'immigration est mise au défi d'intégrer ces nouvelles minorités [M. Karl-Heinz LAMBERTZ].

L'Europe est donc le laboratoire par excellence des constructions multi-ethniques ou multi-nationales. Le « melting-pot » à l'américaine ne semble pas y fonctionner, surtout en Europe centrale et orientale. La solution est donc la coexistence et l'ajustement respectif.

Pendant plus de mille ans, explique le Professeur Joseph MARKO, l'histoire de l'Europe s'est résumée dans la phrase suivante : « Mon voisin est mon ennemi ». Dans le cadre d'un monde globalisé où la notion même de souveraineté tend à disparaître, dans le cadre de l'intégration européenne, cet adage doit se transformer en une nouvelle phrase : « Mon voisin est mon partenaire ».

8. Ces quelques idées fondamentales n'ont pas été formulées d'un seul bloc, mais résultent d'exposés divers, la plupart centrés sur un pays, et des discussions avec l'assistance.

Ces expériences individuelles méritent dans certains cas quelques commentaires particuliers.

Ainsi la Fédération de Russie, présentée par le Professeur Yvan VOLODIN, illustre le poids de l'histoire du fédéralisme. Au temps de l'URSS, le fédéralisme était bien inscrit dans les codes et les lois, mais n'existait pas dans la réalité des choses. La Fédération, d'une structure très complexe, est donc passée par des phases de décentralisation extrême et des retours à plus de centralisation, comme en témoigne, par exemple, le nouveau statut des gouverneurs.

Autre exemple qui mérite l'attention : celui de la Belgique. Souvent présenté comme le paradigme de la démocratie consensuelle ou consociative, ce pays connaît actuellement une crise réelle, bien qu'amplifiée à l'excès par les médias.

Karl-Heinz LAMBERTZ, jouissant d'une longue expérience politique en la matière résume ainsi l'esprit de compromis propre à la Belgique mais aussi à de nombreux États multi-ethniques : après une négociation réussie, personne ne s'écrie : « Hourrah, on a gagné ! ». Tout le monde doit se sentir un peu mécontent. Phrase à méditer et à reméditer.

Le Professeur Joseph MARKO a établi, dans son analyse très fouillée du cas de la Bosnie-Herzégovine, un parallèle entre ce pays, d'une part, la Belgique et la Suisse, d'autre part. Il a indiqué les limites du principe de territorialité et invité à une nouvelle réflexion sur le fédéralisme personnel dans la lignée de Karl RENNEN et Otto BAUER.

Le cas géorgien, développé par le Recteur G. KHUBUA a mis en valeur une autre tension, entre le sentiment d'appartenance et l'efficacité technique des solutions retenues. Tout le monde, y compris la majorité, doit se sentir à l'aise et intégré dans un État polycentrique qui, par la voie du consensus, tend aux meilleures solutions, rejoignant ainsi le plaidoyer du Professeur Francesco PALERMO pour la bonne gouvernance. L'éclatement à l'infini des minorités et des sous-minorités est de toute façon une voie sans issue.

Enfin, le cas macédonien est présenté par le Ministre M. XHAFERRI. La Macédoine doit en effet assumer la prochaine présidence du Comité des Ministres. Ce cas doit retenir l'attention. Les accords d'Ohrid reposent en effet à la fois sur un renforcement des municipalités (et la diminution de leur nombre) et sur des mesures spéciales de protection pour certaines communes à caractère mixte. Par un mécanisme qui n'est pas sans évoquer la Belgique, certaines dispositions doivent être approuvées par une double majorité, c'est-à-dire une majorité globale et une majorité des représentants du groupe minoritaire.

9. Comme souligné d'emblée, cette brève synthèse ne reflète que bien mal la richesse des exposés et l'ardeur des débats.

L'atelier reste aussi conscient des limites de son travail. Tout un séminaire (et sans doute plus d'un !) mériterait d'être consacré à cette seule problématique d'une extrême complexité et aux multiples facettes.

Mais nous nous devons de féliciter les organisateurs de la conférence de Saint-Gall et de les remercier d'avoir pris l'initiative de porter ce sujet brûlant au cœur de nos réflexions.

Jean-Claude SCHOLSEM,
Rapporteur,
Professeur émérite à l'Université de Liège,
Membre suppléant de la Commission de Venise