

## Le statut légal des minorités

Si l'on veut construire des sociétés progressistes au Moyen-Orient, il faut reconnaître l'étonnante mosaïque de communautés présentes, ainsi que leur diversité historique.

Joshua Castellino

**R**ares sont les endroits dans le monde où l'attirail de l'« État » moderne soit aussi inapproprié qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. L'idée d'un État souverain sous la juridiction d'un gouvernement central, dont on attend qu'il établisse un agenda de gouvernance recueillant les diverses aspirations de la totalité de la population, est difficile à concevoir. Les politologues parlent des « États nation » comme des États idéaux qui se fondent sur des valeurs partagées : une conception réelle ou « imaginaire » d'un peuple uni par une identité partagée et des objectifs communs. Cependant, il s'est avéré qu'il est difficile qu'une telle chose puisse prendre racine dans cette région.

### Gérer la transition vers l'État souverain

**L**es normes qui déterminent ce qu'est un État se sont profilées dans la législation internationale en vertu de la formulation de l'article premier de la Convention de Montevideo de 1933. Un État se définit par quatre composants clés : une population stable, un territoire défini, un gouvernement et la capacité d'entretenir des relations internationales. La Convention fut convoquée lorsque les pays latino-américains ont réaffirmé leur indépendance de la domination espagnole et portugaise, conscients du fait qu'ils devaient couper court aux illusions impérialistes des États-Unis. Le principe sous-jacent établissait que les entités qui étaient peu à peu surgies depuis 1810 seraient considérées comme des États de plein droit au sein de la communauté internationale. S'il est vrai que cette dimension externe de la définition était cruciale, la déclaration rappelait aux groupes sous-étatiques compris au sein des États que, dorénavant, leur existence serait confinée aux frontières étatiques, et que toute aspiration à la sécession ou la redéfinition était, dans la pratique, écartée.

Au fur et à mesure que des « États » apparaissaient suite aux diverses vagues de décolonisations ou d'in-

dépendances dans cette région et dans d'autres, ils ont obtenu leur souveraineté et la reconnaissance au-delà de leurs frontières et ils ont été accueillis par la communauté de pays en tant qu'acteurs légitimes dans le cadre de la législation internationale. Consciente de la nature arbitraire des limites qui établissaient le territoire de l'État postcolonial moyen et au vu des clairs signes de tensions liées à l'identité au sein de ces entités, la communauté internationale a délégué au nouvel État le processus de construction nationale. Karl Deutsche et William Foltz, deux politologues de l'Université de Yale ayant publié leurs travaux dans les années soixante, se sont consacrés à montrer comment y arriver. Pour cela, ils se sont basés sur des documents faisant référence aux efforts européens dans ce sens – lesquels présentaient, selon eux, l'évidence historique et politique la « plus riche » en ce qui concerne la construction de l'État – dans le but de donner une idée de la façon dont le processus de constitution d'une nation pourrait fonctionner.

La question de savoir à quel point l'expérience vécue en Europe, où les États et les communautés comprises dans ces États avaient évolué pendant des siècles, pouvait être un modèle utile pour ceux à qui l'on avait pris leur territoire pour, ensuite, les reconfigurer à partir des restes des empires précédents, fut délibérément mal comprise et ignorée. Les limites qui délimitaient les États se basaient sur des influences externes et des négociations politiques entre les élites de ces nouvelles entités et leur plus haut *hegemon*, et entre les *hegemon* désireux de circonscrire leurs aires d'influence, comme l'a démontré l'Accord Sykes-Picot, il y a de cela 100 ans. L'absence de dialogue avec les diverses communautés qui vivaient à l'intérieur des nouvelles frontières et le fait qu'on ne les ait pas traitées comme des « sujets » de droit légitimes dont le consentement était indispensable, mais comme des objets dont on pouvait se passer, a abouti à une situation où des communautés avec des antagonismes historiques et des rivalités

Joshua Castellino, professeur universitaire de Droit et doyen de l'École de Droit et de Sciences de l'Entreprise de l'Université de Middlesex de Londres (Royaume Uni) et auteur, avec Kathleen Cavanaugh de *Minorities in the Middle East: A Comparative Legal Analysis* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

profondément enracinées ont dû cohabiter dans bon nombre de parts de la région. Immédiatement après leur création, ces entités ont été remises à un homme fort capable de mettre de « l'ordre » pour les gouverner. Il n'est pas étonnant que la première chose à faire pour garantir cet ordre ait été de supprimer toute différence pouvant approfondir les fissures identitaires existantes dans ces sociétés balbutiantes.

Au lieu d'essayer de consolider l'État postcolonial comme une société vitale et diverse reflet de siècles de mélanges et de croissante interdépendance entre communautés, ce positionnement n'a fait que nourrir le ressentiment et la colère. Par conséquent, la « communauté imaginaire » de l'État existait en grande mesure dans les esprits des classes dirigeantes, de ceux qui pouvaient trouver un emploi lucratif dans la machine étatique, ou de ceux qui dépendaient de leur protection pour mener à bien leurs affaires. Ceci a donné lieu à un cercle vicieux : on récompensait la « loyauté » envers l'État, souvent en fonction de l'ascendance ethnique et du clientélisme, tandis que les « déloyaux » étaient exclus et n'obtenaient aucun bénéfice ou l'on ne permettait pas qu'ils l'obtiennent. Résultat : ceux-ci se sont rebellés, là où cela était possible, en défense de leur propre modèle, ce qui a été jugé comme une attaque contre l'intégrité de l'État et, souvent, réprimé avec violence. À nouveau, plus tard, cela a été utilisé en tant que justification pour accroître l'exclusion par l'une des parties et intensifier la colère et le ressentiment par l'autre.

D'un bout à l'autre du Moyen-Orient et de la Méditerranée, l'apparition des nouveaux États en tant qu'entités postcoloniales a mis en relief la nature spécifique des problèmes qui continuent à se trouver à la base de toute question liée au statut légal des minorités. En premier lieu, les lignes tracées sur la carte pour délimiter les états se sont fondées sur des intérêts externes, plutôt qu'internes. Deuxièmement, en général, la population a été considérée comme une *umma* indifférenciée, et l'on a seulement fait une mention tacite à la diversité historique et de précédents de cohabitation dans un même espace physique avec des non musulmans, et à un traitement différent aux minorités musulmanes. Troisièmement, l'identité du gouvernement placé à la tête de ces États a été déterminée en fonction de l'utilité, afin de canaliser les intérêts commerciaux et géopolitiques. Finalement, la capacité de ces États à établir des relations internationales a été conditionnée à la poursuite du Grand Jeu, du fait de l'influence dans la région.

### Minorités régionales

**L**es identités « nationales » de la zone se sont forgées contre cette toile de fond et, par conséquent, ceux qui étaient loin des centres de pouvoir sont devenus les « minorités ». Parfois, le processus a eu lieu

au moyen de propositions actives positives ou négatives dirigées à la construction d'une « identité nationale », plus souvent, il s'est produit par la suppression du débat et la dissension, et en évitant de donner des définitions de l'identité et la cohésion. Inévitablement, au vu des diverses répétitions effectuées dans une région diverse formée par un grand nombre de sous-régions différentes, il est difficile de généraliser en ce qui concerne le statut des minorités sur tout le territoire. On peut distinguer au moins cinq formes d'aborder la question du statut légal des minorités par les États postcoloniaux modernes.

Au Maghreb, des États tels que le Maroc et l'Algérie se sont eux-mêmes présentés, en général, comme des États homogènes ayant laissé de côté les différences entre Arabes et Berbères/Imazighen. Par conséquent, les « minorités » résultantes ont été réduites à de petites proportions de population que l'on considère ne pas mériter une attention particulière. Se trouver dans la sphère d'influence de la France, qui de son côté rejette l'idée selon laquelle les minorités ont besoin d'un statut spécial, a aussi constitué un élément décisif pour que ces communautés manquent d'un statut formel.

Les identités sous-jacentes au nord-est de l'Afrique n'ont pas été si faciles à intégrer dans une identité nationale large, puisque les Nubiens, les coptes et les Bédouins constituaient des communautés visiblement différentes, séparées de la majorité de la population par de multiples critères d'identité. En Égypte, le gouvernement autoritaire et la formation d'une identité nationale forte ont supposé que l'on ignore les questions liées aux droits spéciaux de ces groupes. Après le renversement d'Hosni Moubarak en 2011, leurs aspirations s'expriment fréquemment et elles font partie du débat pour concevoir la nouvelle Constitution.

Face à l'extérieur, les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) se sont eux-mêmes présentés comme homogènes, intégrés uniquement par des « Arabes ». La conséquence a été que, dans des pays tels que le Bahreïn, on a pu cacher, dans la législation et dans la politique, les importantes différences entre les droits des chiïtes et des sunnites. Le fait que dans les pays du CCG, qui dépendent en grande mesure de la main-d'œuvre immigrée, provenant en général du Sud de l'Asie, avec des droits extrêmement limités, la question de la protection spéciale soit restée totalement à l'écart de l'agenda politique et économique est probablement aussi important.

Dans le reste des États « arabes », la question du statut légal a mérité une attention et une critique significatives. Jusqu'à il y a peu, la Syrie refusait de façon insistante la nationalité aux Kurdes du pays. Le mauvais traitement subi par les Kurdes à Halabja aux mains de l'État irakien et la persécution des Arabes des marais à l'époque de Saddam Hussein a fait l'objet d'une analyse approfondie. Un facteur crucial est que la Syrie, tout comme l'Irak, étaient gouvernés par des despotes pro-



**Des chrétiens syriaques d'Irak et de la Syrie fêtent Noël à Beyrouth. Décembre 2015.**/ANWAR AMRO/AFP/GETTY IMAGES

venant eux-mêmes de minorités, ce qui a eu une influence dans la mesure où des régimes basés sur l'identité pouvaient s'intéresser à elles de façon significative. Évidemment, l'exemple le plus cité en ce qui concerne le statut des minorités est le modèle consociationaliste du Liban. Le système, articulé dans l'Accord de Taëf de 1989, qui a mis fin à la guerre civile dans le pays, se basait sur l'héritage dérivé du système ottoman du *millet* et il était considéré comme un compromis nécessaire pour rendre possible la cohabitation des différents groupes du Liban à court et moyen terme, dans l'espoir qu'une rhétorique « imaginaire » unifiée surgisse, créant un lien entre tous les Libanais, indépendamment de leurs identités sectaires et religieuses. Le fait que le « modèle » libanais soit perçu comme une possible solution pour protéger les groupes minoritaires du pouvoir brutal des majorités qui se consacrent à les dépouiller dans des territoires indéfinis, nous laisse mesurer les calamités que traverse la région.

Même avant les événements qui se sont produits depuis 2011, l'Iran, en se qualifiant lui-même de successeur de la nation persane, admettait sa diversité ethnique, linguistique et religieuse. Cependant, cette reconnaissance ostensible contrastait clairement avec la pratique, qui inclut la négation active de certaines identités religieuses et ethniques (Baha'is, Kurdes et Ah-wazis) et la suppression effective de certaines autres (par

exemple, les Baloutches). Étant donné que le ton religieux de l'État est un facteur définitoire de l'identité nationale, il s'est produit un débat sur l'harmonie entre religions, mais limité à certains groupes désignés au préalable. L'espace pour le débat qui touche les minorités politiques, ethniques et linguistiques est beaucoup plus restreint.

### Gérer la transition vers la paix et la stabilité

**L**a région est en train de payer un prix très fort pour les erreurs du passé et pour les transitions échouées et frustrées. Le fait que la tentative du groupe État islamique de construire un discours transnational et pan-étatique se soit produite, la réaction qu'elle a suscitée et l'élan qu'elle a acquis, mettent en relief les dangers liés à l'identité existants. Au lieu d'entrer dans le jeu des accusations pour montrer du doigt le principal coupable, il est important de diriger l'attention vers la façon de mieux concevoir l'avenir. Dans ce but, il existe quatre facteurs de base, complexes et extrêmement dangereux, dont il faut reconnaître l'importance pour atteindre la paix et créer des solutions intelligentes, pour que la sécurité et la prospérité prennent racine.

Le premier facteur est la reconnaissance du fait que les frontières de la région peuvent ne pas être ap-

propriétés et qu'il faut les reconsidérer. Il est d'une importance vitale de concevoir et de modeler un processus légitime où cette question puisse être abordée efficacement. La position conventionnelle favorable au *statu quo* a été infructueuse et intéressée. Il est toujours fondamental de concevoir un système de consentement mutuel promouvant le débat dans un contexte de respect de la force des arguments et d'opposition catégorique à l'argument de la force. Il y a de bonnes raisons pour que les États préfèrent ignorer l'efficacité de ce programme. Cependant, leur échec collectif dans la construction d'États significatifs à partir des populations différentes qui vivent en leur sein a malheureusement légitimé et nourri la remise en question violente des frontières. La pensée à court terme dit que ces forces sont vaincues par la violence. Il se peut que cela soit possible pour l'instant, au moyen de l'usage massif de la force, mais il est probable que les conflits ressurgissent, ce qui générera plus de coûts en vies perdues et un important gaspillage d'opportunités, étant donné que le potentiel humain de la région, qui constitue sa principale force pour l'avenir, est en train de se gaspiller dans des activités qui détruisent plutôt qu'elles ne construisent.

Le second facteur, selon la perspective des minorités, est le besoin de reconnaître la diversité historique des différents groupes. Cela inclut d'être conscient de l'étonnante mosaïque de communautés qui vivent dans les pays dans des positions non dominantes, loin des centres de pouvoir, dont les membres peuvent se distinguer du reste de la population. Ici sont compris les groupes qui font partie des nations intégrées, comme les Palestiniens et les Kurdes, en plus de toute une série de minorités : les minorités attrapées, comme les Baloutches ; les minorités ethniques, comme les Imazighen et les Ahwazis ; les minorités nationales, comme les Turkmènes ; les minorités religieuses non musulmanes, comme les coptes et les juifs, ou musulmans, comme les Druzes et les ismaéliens ; les minorités politiques, comme les chiites en Arabie saoudite et les sunnites en Iran ; et les minorités majoritaires, comme les chiites au Bahreïn. Toute tentative d'élaborer une rhétorique unificatrice unissant ces communautés dans une « nation imaginaire » devra se construire avec précaution à travers un dialogue significatif. De plus, étant donnée la grande dépendance de la région, en particulier des pays du CCG, de la main d'œuvre immigrée, il faut aussi tenir compte du fait qu'il faut accepter comme condition le statut des non ressortissants, de leurs communautés nomades, et leurs droits.

Un troisième facteur consiste à découvrir quels mécanismes de gouvernance seraient les plus appropriés. La simple exportation des mécanismes étatiques centralisés dérivés de l'expérience européenne a été incapable de fournir une gouvernance efficace. L'ancien

régime de gouvernance autonome de l'Empire ottoman, plus flexible, même le système de *millet*, serait sûrement impraticable et indésirable. Le système consociationaliste pourrait apporter des solutions à court terme, mais il présente de clairs inconvénients au moment de concrétiser et de légitimer la différence et le possible désaccord. Un État moins strict avec des émirats pourrait être une possibilité, mais, inévitablement, ceux-ci se définissent par l'existence d'un *hegemon* différent de celui de leurs voisins, et il pourrait encourager une concurrence nuisible entre émirats avec un possible effet d'affaiblissement, plus que d'unification.

Le quatrième facteur est dans quelle mesure le débat dans la région devrait se développer sans l'ingérence d'intérêts particuliers externes. De même qu'avec les autres facteurs, ceci est difficile à atteindre en partant d'une mentalité globale qui a campé sur sa vision de la zone comme un simple point de transit vers autre chose. Il est pédagogique de rappeler que le terme « Moyen-Orient » est attribué à Alfred Mahan, officier de la Marine et stratège nord-américain dont le seul but, en 1902, au moment d'évaluer l'implication de son pays dans la zone, était de garantir une route vers l'Inde et de se protéger de l'hégémonie russe. Les États et les peuples de la région qui incluent des minorités doivent pouvoir déterminer leur propre avenir, ce qui constitue déjà une négociation extrêmement complexe sans l'intervention d'autres intérêts. Permettre que la région décide de son propre destin que ce soit en tant que telle ou en tant qu'États séparés, donnerait inévitablement un avantage aux voix les plus stridentes de la zone, mais il n'existe aucune preuve du fait que les acteurs externes impliqués aient agi comme les honnêtes intermédiaires qu'ils prétendaient être et, en tout cas, personne ne l'a ressenti.

## Conclusion

Cette liste de facteurs peut sembler idéaliste pour certains, non désirable pour d'autres et directement dangereuse pour beaucoup. Nous sommes programmés pour penser à l'avenir en accord avec l'actuel état des choses. La question qu'il faut se poser du point de vue des minorités de toute la région, c'est en quoi consiste exactement ce *statu quo* et pourquoi est-ce que cela vaut la peine de le conserver (si le faire est encore une possibilité au vu de la venimeuse exaltation) alors qu'il s'est révélé être non fiable pour construire des sociétés où la charrue prévaut sur l'épée. Continuer à prétendre avancer vers des États monoculturels au milieu de l'effective diversité humaine de la zone, exige que des idées soient générées garantissant que cette nouvelle vague d'instabilité sème la graine d'un avenir plus prospère et stable pour tous ceux qui vivent dans la région. ■