

LES NORMES DE L'OSCE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS S'APPLIQUENT-ELLES EN AMÉRIQUE DU NORD?

PAR

WILL KYMLICKA (*)

Le Canada et les Etats-Unis, en tant qu'Etats membres de l'OSCE, ont le devoir de respecter les différents organes et l'application des différentes normes de l'OSCE relatifs à la protection des minorités. Pourtant, le statut des minorités ethnoculturelles en Amérique du Nord n'a que rarement fait l'objet de débats au sein de l'organisation et l'application des politiques de cette dernière aux minorités du Canada et des Etats-Unis demeure floue.

LES PRINCIPALES DYNAMIQUES RELATIONNELLES ENTRE MINORITÉS ET ETATS EN AMÉRIQUE DU NORD

Historiquement, les relations entre minorités et Etat au Canada et aux Etats-Unis se sont appuyées, comme dans le reste du monde occidental, sur l'idée de hiérarchie ethnique et raciale. En effet, les considérations relatives à une hiérarchisation des peuples étaient largement acceptées en Occident jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle les politiques fanatiques et destructrices d'Hitler les discréditèrent. Cette hiérarchie ethno-raciale sous-tendait l'ensemble du système colonial et elle a constitué la base explicite des politiques nationales et du droit international tout au long du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle. En Amérique du Nord, cette hiérarchisation s'est manifestée par un ensemble de politiques caractérisées par des restrictions raciales sur le droit à l'émigration au Canada ou aux Etats-Unis, par les lois sur la ségrégation raciale de Jim Crow ou encore par la dépossession et l'assimilation forcée des peuples indigènes.

Cela étant, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la révolution des droits de l'homme a progressivement, mais de façon décisive, rejeté ces idées dépassées de hiérarchie raciale ou ethnique. Depuis la signature de la Déclaration des droits de l'homme en 1948, nous vivons désormais dans un monde où l'idée d'égalité entre tous les hommes ne peut plus être remise en question, du moins officiellement. Ce processus a inspiré et légitimé une

(*) Professeur de Philosophie à l'Université Queen's (Canada).

série de mouvements politiques contestant la présence persistante ainsi que les effets secondaires des vieilles hiérarchies ethniques et raciales.

Il est clairement possible d'identifier les étapes de cette dynamique. De façon globale, la première vague de mobilisation a été celle de la décolonisation, approximativement entre 1948 et 1966. Si les guerres de décolonisation se sont déroulées hors de l'espace occidental, leurs conséquences ont rapidement touché l'Occident. Plus particulièrement, les mouvements de décolonisation ont inspiré la deuxième grande vague de mobilisation politique – c'est-à-dire la lutte pour les droits civils des Africains américains contre la ségrégation raciale et la discrimination, qui a atteint son apogée entre 1955 et 1965 (1). Cette lutte a débouché sur un ensemble de politiques destinées à combattre la subordination historique des Africains américains à l'Etat américain, qui incluent les lois antidiscrimination et les programmes de discrimination positive : leurs objectifs consistent à favoriser la représentation des Africains américains dans les écoles et dans le monde professionnel, à redessiner la carte électorale (redéfinition des circonscriptions) afin de favoriser la représentation des Noirs dans les bureaux électoraux et à encourager la prise de mesures symboliques. Dans cette dernière catégorie, on peut par exemple citer la reconnaissance du rôle historique des Africains américains, en dédiant à Martin Luther King un jour férié, ou la volonté de leur accorder une autre visibilité dans les programmes scolaires.

Le mouvement africain-américain des droits civils a, à son tour, inspiré d'autres groupes ethnoculturels historiquement subordonnés en Amérique du Nord – et ailleurs dans le monde – afin qu'ils s'engagent, à leur manière, dans une lutte équivalente contre la persistance de hiérarchies ethniques et raciales. Ce phénomène a conduit à la «résurgence ethnique» qui a émergé à partir du milieu des années 1960 (2). Ces différents mouvements de minorités incluaient :

- la résurgence politique des peuples indigènes (tribus indiennes et eskimos aux Etats-Unis; Indiens, Inuits et Métis au Canada) qui se sont battus pour revendiquer leurs terres et leurs droits à l'autonomie, ainsi que pour la reconnaissance et la rectification des injustices historiques subies lors du processus de colonisation (3);

(1) Au sujet des liens entre décolonisation et mouvement des droits civils des Africains américains, cf. Penny VON ESCHEN, *Race Against Empire : Black Americans and Anticolonialism 1937-1957*, Cornell University Press, Ithaca, 1997. En ce qui concerne l'impact géopolitique plus général sur les politiques raciales aux Etats-Unis, cf. Azza Salama LAYTON, *International Politics and Civil Rights Policies in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

(2) Pour une étude précoce et influente de cette «résurgence ethnique» aux Etats-Unis, cf. Nathan GLAZER / Daniel MOYNIHAN, *Beyond the Melting Pot*, MIT Press, Cambridge, 1970. A propos de la «résurgence ethnique» en Occident, cf. Anthony SMITH, *The Ethnic Revival in the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

(3) Pour une vue d'ensemble et une comparaison des politiques indigènes au Canada et aux Etats-Unis, cf. Augie FLERAS / Jean Leonard ELLIOT, *The Nations Within : Aboriginal-State Relations in Canada, United States and New Zealand*, Oxford University Press, Toronto, 1992.

- la renaissance des nationalismes québécois et portoricains en lutte pour une plus grande autonomie régionale – voire la sécession – ainsi que pour un statut officiel élargi de leur langue (4);
- la mobilisation politique accrue des communautés «ethniques» issues de l'immigration en Amérique du Nord (c'est-à-dire des Italiens américains, des Chinois canadiens), soucieuses de demander de nouvelles formes d'ajustements «multiculturels», incluant une éducation scolaire multiculturelle, une meilleure représentation dans les médias, des accords concernant la pratique religieuse, la double citoyenneté, etc. (5).

Bien que chacun de ces mouvements ait été inspiré par celui des Africains américains pour les droits civils et ait globalement adopté sa rhétorique et ses stratégies (6), tous ont exprimé différents types de demandes et d'objectifs, qui reflètent les histoires variées de ces différents groupes. Les Africains américains ont involontairement subi une ségrégation sur la base de leur race qui les a exclus des institutions communes qu'ils aspiraient, le plus souvent, à rejoindre; le premier remède à ces difficultés a été le recours au principe de non-discrimination et l'aspiration à une société «sans couleurs». Cependant, de nombreuses autres minorités ont été involontairement assimilées, dépossédées de leurs propres langue et culture et de leurs institutions d'autonomie et ont dû affronter l'oppression de l'Etat sur la base de leur infériorité ou de leur retard; elles ont également cherché à contester les affirmations relatives à leur prétendue infériorité et à revenir sur les conséquences historiques qui en ont découlé : dans cette perspective, les mesures adéquates nécessitaient non seulement des lois antidiscrimination, mais aussi des arrangements spécifiques en faveur de certains groupes précis, ce qui inclut notamment la reconnaissance officielle de leur langue et l'auto-

(4) Pour une comparaison des nationalismes infra-étatiques au Québec et à Porto Rico, cf. Amílcar BARRETO, *Language, Elites, and the State : Nationalism in Puerto Rico and Quebec*, Praeger, Westport, 1998.

(5) Pour une comparaison des politiques ethniques/immigrées au Canada et aux Etats-Unis, cf. Irene BLOEMRAAD, *Assimilatory Multiculturalism? The Political Incorporation of Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Princeton University Press, Princeton, à paraître; Jeffrey REITZ / Raymond BRETON, *The Illusion of Difference : Realities of Ethnicity in Canada and the United States*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1994. Soulignons que les terminologies pour désigner ces groupes restent obscures. Au Canada et aux Etats-Unis, le terme «groupe ethnique» est habituellement réservé aux groupes dont les racines historiques sont issues de l'immigration, par opposition avec (a) les peuples indigènes d'Amérique du Nord, (b) les descendants des premiers colons (les Britanniques aux Etats-Unis; les Britanniques et les Français au Canada) et (c) les descendants des esclaves africains transportés de force aux Etats-Unis. Si, dans la terminologie des sciences sociales, tous ces groupes peuvent être considérés comme des «groupes ethniques», dans un contexte plus populaire, le terme «ethnique» est le plus souvent réservé aux groupes issus de l'immigration plutôt qu'aux colons, aux esclaves ou aux groupes indigènes et, par conséquent, les «groupes ethniques» sont quelquefois qualifiés de «groupes immigrants», bien que la plupart de leurs membres soient évidemment descendants des premiers immigrants nés à l'étranger.

(6) Par exemple, les Indiens américains ont adopté la rhétorique du «*Red power*» qui rappelle celle, africaine-américaine, du «*Black power*»; les intellectuels québécois font quelquefois référence aux «nègres blancs» en parlant d'eux-mêmes, pour souligner leur position de subordination dans les domaines économique, politique et culturel (cf. Pierre VALIERES, *White Niggers of America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1971). Comme Nathan Glazer a pu le noter, les luttes des Africains américains ont ouvert la voie aux revendications des différentes groupes ethniques américains issus de l'immigration en faveur du multiculturalisme : Nathan GLAZER, *We are All Multiculturalists Now*, Harvard University Press, Cambridge, 1999.

nomie territoriale pour le Québec et Porto Rico, les revendications concernant la terre pour les Indiens américains et les Aborigènes canadiens et différents types d'arrangements multiculturels pour les groupes immigrés/ethniques. Tout comme la décolonisation a inspiré la lutte pour la fin de la ségrégation raciale, la fin de la ségrégation raciale a également inspiré les luttes pour les droits des minorités et le multiculturalisme.

Le résultat de ces mouvements a été l'émergence, surtout depuis le milieu des années 1960, d'une grande variété de droits et d'arrangements spécifiques à chaque groupe minoritaire vivant aux Etats-Unis et au Canada. Ces développements doivent être appréhendés comme une partie d'une révolution plus globale des droits de l'homme qui a également inspiré la mobilisation des femmes, des mouvements homosexuels ou encore des personnes handicapées. On a assisté au cours des années 1960 et 1970 à une vague de libéralisation et de démocratisation au Canada et aux Etats-Unis. Les luttes pour les minorités ont fait partie intégrante de ce processus plus large de libéralisation soutenu par les mêmes coalitions réformistes (7).

Ces différentes revendications émanant des minorités – qu'elles soient faites par les Africains américains, les peuples indigènes, les groupes nationalistes infra-étatiques du Québec et de Porto Rico ou par des groupes ethniques immigrés – ont été controversées et sujettes à des blocages et à des retours en arrière. Néanmoins, elles ont été profondément institutionnalisées au cours des dernières décennies et ainsi considérées par les tribunaux aux Etats-Unis et au Canada comme étant en adéquation avec les principes constitutionnels de la démocratie libérale. Bien qu'il soit risqué de prédire l'avenir dans ce domaine, il apparaît indéniable que l'architecture élémentaire des relations entre Etat et minorités telle qu'elle existe actuellement au Canada et aux Etats-Unis va persister dans un avenir proche. Il n'existe pour l'heure aucune raison d'envisager la fin de ces formes de mobilisation des minorités ou même la modification de ces revendications élémentaires à court et moyen terme.

LES QUESTIONS DE MINORITÉS
DANS NOS DÉMOCRATIES CONTEMPORAINES :
PRINCIPES GÉNÉRAUX

Ce qui suit constitue évidemment une vision extrêmement superficielle des relations entre Etat et minorités au Canada et aux Etats-Unis. Un livre complet serait nécessaire pour détailler les différentes dispositions juridi-

(7) Pour un compte rendu plus détaillé sur les relations entre multiculturalisme et droits des minorités d'un côté et les grandes tendances à la libéralisation des années 1960 et 1970 dans le contexte canadien d'un autre côté, cf. Will KYMLICKA, «Ethnocultural diversity in a liberal State : making sense of the Canadian model(s)», in Keith BANTING / Thomas COURCHENE / Leslie SEIDLE (dir.), *Diversity and Canada's Future : The Art of the State*, vol. 3, Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2006.

ques qui semblent pertinentes en la matière (c'est-à-dire comment la discrimination positive est exactement définie dans chaque Etat, comment les droits linguistiques sont appliqués dans les institutions publiques, comment les pouvoirs sont divisés entre les gouvernements centraux et les gouvernements locaux, *etc.*). Plutôt que d'essayer de compiler ces différents éléments, il est ici préférable d'étudier dans quelle mesure l'expérience nord-américaine pourrait éclairer les organisations internationales comme l'OSCE dans leur façon d'appréhender les relations entre Etats et minorités.

Les politiques spécifiquement destinées aux minorités qui ont émergé en Amérique du Nord n'ont, clairement, aucune pertinence directe en Europe. Les types de minorités qui existent en Amérique du Nord sont fondamentalement différents de ceux qui existent en Europe : ils sont en effet le résultat de processus historiques inconnus en Europe. Pour simplifier, les minorités en Amérique du Nord sont issues de trois processus historiques de base : (a) la conquête, la colonisation et l'installation sur les territoires traditionnels des peuples indigènes des colons européens ; (b) le transport transocéanique de grande ampleur d'esclaves africains ; (c) le recrutement délibéré et actif d'importantes populations immigrées comme instrument de construction nationale afin d'aider les Etats-nations du Nouveau Monde. En Europe, il n'existe aucun phénomène comparable ou tout du moins pas à la même échelle.

Chaque société occidentale – probablement chaque société dans le monde entier – a présenté certaines formes de hiérarchie ethnique et raciale, mais les types de hiérarchie qui ont été créés par ces processus historiques sont différents de ceux qui sont intervenus en Europe et ils ont généré des inconvénients et des stigmatisations divers, ainsi que différentes opportunités et alliances. Ainsi, l'expérience nord-américaine ne permet pas de définir des principes directement applicables ou transposables en Europe. Elle pourrait, toutefois et de façon indirecte, aider à comprendre les phénomènes généraux relatifs aux politiques ethniques dans les sociétés démocratiques contemporaines. On peut tirer trois grands enseignements de cette expérience.

Premièrement, l'expérience nord-américaine laisse à penser que les politiques ethniques sont une facette de la vie démocratique et pas seulement un aspect des « transitions » politiques. Différents spécialistes de l'Europe de l'Est ont laissé entendre que l'accroissement des politiques ethniques après la chute du communisme était, de façon simpliste, un phénomène transitoire : selon ce point de vue, les individus se sont retranchés au sein de leurs communautés ethniques dans une attitude défensive en réponse à l'éclatement de l'ordre économique et politique ; l'essor des politiques ethniques reflète l'absence de consolidation démocratique, d'opportunités économiques ou d'Etat de droit et, ainsi, on peut attendre des politiques ethn-

niques qu'elles s'affaiblissent à mesure que les pays post-communistes deviendront des démocraties stables et prospères.

L'expérience américaine montre toutefois que cette vision est fondamentalement fautive. Le Canada et les États-Unis sont deux des démocraties les plus stables, prospères et solides au monde et ils ont expérimenté de plus en plus de politiques ethniques au cours des dernières décennies et non le contraire : c'est précisément parce que ces deux États ont des cultures démocratiques profondément ancrées dans les idéaux d'égalité et de droits de l'homme que les politiques de minorités sont devenues une composante aussi importante de leur vie politique. La consolidation démocratique en Europe de l'Est peut modérer la forme effroyable, égocentrée et défensive revêtue par les politiques ethniques que l'on a pu constater depuis le début des années 1990, mais elle va aussi probablement renforcer les formes plus libérales et démocratiques des politiques ethniques, comme celles qui ont fleuri en Amérique du Nord – et ailleurs à l'Ouest – depuis les années 1960. Ceci suggère que notre objectif ne devrait pas être de modérer ou d'éliminer les politiques ethniques, comme si la mobilisation politique ethnique était une pathologie à guérir, mais plutôt d'apprécier les politiques ethniques comme des éléments normaux et naturels de la vie quotidienne dans une société libre et démocratique.

Deuxièmement, l'expérience nord-américaine montre que les politiques ethniques mettent en avant des revendications différenciées selon les groupes. À chaque type de minorités correspondent des volontés et des besoins qui peuvent se concrétiser sous différentes formes de politiques. Toute tentative pour formuler un principe unique tel que «toutes les minorités ont droit à» est vaine pour cerner la question des politiques ethniques et fournir un fil conducteur utile afin de satisfaire ces revendications. Par exemple, les revendications des minorités présentes sur leur «terre d'origine», qui se voient elles-mêmes comme propriétaire d'une terre d'origine historique en Amérique du Nord (c'est-à-dire les peuples indigènes, Québec et Porto Rico), diffèrent de celles des groupes de nouveaux immigrants : les premiers ont des revendications territoriales liées à leur passé d'autonomie sur leur territoire traditionnel qui ne peut pas être simplement ignoré; parallèlement, les groupes qui ont souffert d'une longue histoire d'oppression soutenue par l'État, que ce soit sous la forme de l'esclavage et de la ségrégation (Africains américains) ou de la dépossession et du nettoyage ethnique (peuples indigènes) ont des revendications différentes de celles des groupes qui ont immigré plus récemment dans le pays. Les revendications des premiers concernent la reconnaissance et la réparation des injustices historiques, ce qui ne s'applique pas aux seconds (8).

(8) Ceci est pertinent pour comprendre les origines de la discrimination positive aux États-Unis, qui a été initialement justifiée sur le principe que les Noirs – et les populations mexicaines historiquement présentes dans le Sud-Ouest – ont souffert la ségrégation soutenue par l'État. Dans le temps, cependant, au

Troisièmement, l'expérience nord-américaine montre que ces revendications différenciées selon les groupes incluent des droits exercés individuellement et collectivement. Certains droits sont exercés par des individus appartenant à des groupes minoritaires, sans aucune forme de délibération collective ou de processus de prise de décision (par exemple, le droit d'utiliser sa propre langue au tribunal, le droit d'être exempté de contraintes vestimentaires pour des raisons religieuses, le droit à bénéficier de la discrimination positive). D'autres impliquent l'établissement de mécanismes à travers lesquels les minorités peuvent prendre des décisions collectives pour eux-mêmes et leurs territoires (par exemple l'autonomie régionale pour le Québec ou Porto Rico, les revendications collectives des terres pour les peuples indigènes, les garanties sur la représentation ou la consultation dans différents organes de conseils et de régulation).

Ces trois aspects des politiques ethniques – elles sont inhérentes à toute société démocratique, elles combinent des droits universels et des droits spécifiques selon les groupes et combinent des droits exercés individuellement et collectivement – sont particulièrement clairs au Canada et aux États-Unis, mais ils ne sont pas spécifiques au contexte nord-américain. Ils sont susceptibles d'intervenir dans toute société qui cherche à relever les défis de la diversité ethnoculturelle d'une manière qui est guidée et contrainte par les valeurs des droits de l'homme et du constitutionnalisme démocratique et libéral. En effet on peut déceler un ensemble similaire de droits universels et spécifiques à certains groupes et de droits exercés individuellement ou collectivement dans la récente évolution des politiques ethniques en Europe occidentale (9).

Pour certains lecteurs, cette affirmation pourrait constituer une conclusion surprenante. Après tout, la tradition occidentale de pensée démocrati-

Canada et aux États-Unis, la discrimination positive s'est étendue pour couvrir (certains) des nouveaux groupes immigrés, dans un sens qui rend plus obscur la motivation originelle de remédier aux erreurs historiques. Il a existé de bonnes raisons pour étendre certaines politiques préférentielles aux groupes immigrés qui étaient, autrement, en danger de devenir une classe inférieure ethnique : la discrimination positive peut servir l'objectif de créer une société plus inclusive même pour les groupes qui n'étaient pas sujets aux erreurs historiques. Cependant, la façon particulière dans laquelle les groupes historiques et les groupes nouvellement immigrés ont été réunis dans les politiques de discrimination positive cause un certain nombre de difficultés juridiques et politiques. Cf. la discussion sur «l'étrange convergence» de la discrimination positive et l'immigration : Hugh Davis GRAHAM, *Collision Course : the Strange Convergence of Affirmative Action and Immigration Policy in America*, Oxford University Press, New York, 2002.

(9) Cette évolution est caractérisée par des tendances à : l'autonomie régionale pour les groupes infra-étatiques en Europe occidentale (par exemple en Catalogne, dans le Pays Basque, en Ecosse, au Pays de Galles, au Sud-Tyrol ou dans les îles Åland); la revendication de terres et la représentation politique collective pour les indigènes Sami dans les Pays nordiques; et – plus hésitante – une certaine forme d'ajustements multiculturels pour les groupes immigrés dans divers États européens (par exemple en Suède, en Grande-Bretagne et, plus récemment, aux Pays-Bas). Comme en Amérique du Nord, ces tendances impliquent un mélange de droits universels et particuliers et un mélange de droits exercés individuellement et collectivement. Sur la propagation générale de ces tendances, cf. Will KYMLICKA, *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, notamment pp. 21-5. Pour une discussion sur ces différentes tendances dans les États nordiques, cf. Lauri HANNIKAINEN, «The status of minorities, indigenous peoples and immigrant and refugee groups in four Nordic States», *Nordic Journal of International Law*, n° 65, 1996, pp. 1-71.

que et libérale a souvent été suspicieuse à l'idée de droits différenciés selon les groupes, à celle de «droits collectifs» (10) et de mobilisation politique sur une base ethnique. Ces idées ont toutes été critiquées comme étant incompatibles avec la conception démocratique et libérale de citoyenneté, qui suppose une relation égalitaire, commune et indifférenciée entre les individus et l'Etat.

Toutefois, ma vision personnelle est que les types de politiques minoritaires qui ont émergé en Amérique du Nord depuis les années 1960 visent précisément la formation de citoyens démocrates et libéraux dans un Etat pluriethnique. Dans un jargon sociologique, ces politiques constituent des formes de «citoyennisation». Partant de la réalité qui veut que la diversité ethnoculturelle et religieuse au Canada et aux Etats-Unis ait été historiquement définie par une série de relations antilibérales – incluant les relations entre conquérant et conquis; colon et colonisé; maître et esclave; colon et indigène; racialisé et non marqué; normaux et déviants; civilisé et arriéré; allié et ennemi – et que cette histoire complexe générera inévitablement des revendications différenciées selon les groupes (y compris des revendications liées à l'histoire, au territoire et à l'autonomie collectif), ces nouvelles politiques en faveur des minorités cherchent à transformer ces couples antagonistes en relations de citoyenneté démocratique et libérale, que ce soit en termes de relations verticales – entre les membres des minorités et l'Etat – ou de relations horizontales – parmi les membres des différents groupes. Cela revient à filtrer et à caractériser ces revendications différenciées à travers le langage des droits de l'homme, des libertés civiles et de la responsabilité démocratique (11).

Ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas des tensions et des paradoxes inhérents à l'utilisation des droits des minorités comme moyen de contester les hiérarchies ethniques et raciales héritées et de construire et de consolider les nouvelles relations de citoyenneté démocratique et libérale dans des Etats multi-ethniques. On peut imaginer des circonstances dans lesquelles ces politiques de minorités pourraient être (mal) utilisées dans le but de

(10) Cf. par exemple Boris CILEVICS, «Modern Nation-State and European standards of minority rights», *State Consolidation and National Identity*, n° 38, 2005, pp. 15-24 : l'auteur prétend que les idées de «droits collectifs» sont obsolètes et incompatibles avec les idées libérales «modernes» des droits des minorités. Pour ma part, je ne pense pas que le terme «droits collectifs» soit utile, car il comporte beaucoup de connotations incomprises, que j'ai tenté de recadrer dans *Multicultural Citizenship* (Oxford University Press, Oxford, 1995), chapitre 3. Alors que le terme «droits collectifs» est rejeté, je défendrais la légitimité et, dans certaines circonstances, la nécessité de créer des mécanismes juridiques et politiques en faveur des minorités afin de s'engager dans une représentation, une délibération et une prise de décision collectives.

(11) Pour un argumentaire plus détaillé à propos de cette revendication, cf. Will KYMLICKA, «Ethnocultural diversity in a liberal State : making sense of the Canadian model(s)», *op. cit.* Cet engagement à transformer des relations inciviles en relations de citoyenneté démocratique et libérale distingue les politiques de minorités contemporaines de l'Amérique du Nord des autres formes de «multiculturalisme» qui, historiquement, n'étaient pas tenues aux idées et aux relations de citoyenneté démocratique – par exemple, le système ottoman des millets. Certaines critiques ont suggéré que le modèle néerlandais de multiculturalisme, en créant des relations de patronage entre l'Etat et les diverses minorités, ne cherchait pas à développer des relations ou des pratiques de citoyenneté démocratique.

créer de nouvelles hiérarchies et inégalités, en donnant du pouvoir à des gens au détriment d'autres plus vulnérables. En effet, plusieurs situations de ce type sont apparues au Canada et aux Etats-Unis, à l'image du traitement discriminant des femmes au sein des communautés indigènes ou immigrées. Cependant, il existe maintenant une jurisprudence fournie au Canada et aux Etats-Unis, relative à la résolution de tels conflits et à l'intégration des revendications différenciées selon les groupes dans un ordre constitutionnel et libéral fermement attaché à la démocratie, aux droits individuels et à la citoyenneté égalitaire pour tous (12). Nous possédons maintenant de puissants antécédents du multiculturalisme libéral «réellement existant» en Amérique du Nord, qui témoigne de la compatibilité fondamentale entre les droits des minorités et les valeurs démocratiques libérales.

L'OSCE EST-ELLE PERTINENTE POUR PROTÉGER LES MINORITÉS EN AMÉRIQUE DU NORD ?

Jusqu'ici, j'ai affirmé que l'expérience nord-américaine des relations entre Etats et minorités a été différente de celle qui a eu lieu en Europe, principalement à cause des processus historiques différenciés à l'origine de la diversité ethnoculturelle des deux continents. Toutefois, j'ai également suggéré que l'expérience nord-américaine pouvait donner certaines leçons générales potentiellement pertinentes pour tout Etat désireux de gérer sa diversité ethnoculturelle en accord avec les valeurs des droits de l'homme et le constitutionnalisme démocratique et libéral. Quel peut être le rapport entre ce que nous venons de dire et l'OSCE ?

Un intérêt mutuel limité

Laconiquement, je suis désolé de répondre que le rapport entre l'OSCE et les minorités d'Amérique du Nord est très limité : ni les institutions de l'OSCE (tel le Haut-Commissaire pour les minorités nationales ou HCMN), ni les normes OSCE (tels le Document de Copenhague de 1990, le Rapport de Genève sur les minorités nationales de 1991 ou les diverses recommandations du Haut-Commissaire) n'ont joué de rôle dans l'évolution des politiques minoritaires en Amérique du Nord ; à ma connaissance, aucune minorité au Canada ou aux Etats-Unis n'a fait appel aux institutions de l'OSCE ou à ses normes pour soutenir ses revendications et aucun organe judiciaire ou gouvernemental dans les deux Etats n'a cherché dans les institutions ou dans les normes de l'OSCE des lignes directrices pour envisager (ou justi-

(12) Pour un bon aperçu de cette question, avec une discussion extensive des cas juridiques pertinents, cf. Avigail EISENBERG / Jeff SPINNER-HALEV (dir.), *Minorities Within Minorities : Equality, Rights and Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

fier) ses politiques en faveur des minorités (13). Ce manque d'intérêt des Etats nord-américains et de leurs minorités vis-à-vis de l'OSCE est pleinement réciproque. L'OSCE de façon générale et le Haut-Commissaire en particulier n'ont montré aucun intérêt à étudier ou à observer les questions minoritaires en Amérique du Nord. L'OSCE n'a jamais imaginé implanter des missions de longue durée dans un de ces deux Etats pour observer l'évolution des relations Etat-minorités et le Haut-Commissaire est resté inactif dans les deux pays.

De nombreuses raisons expliquent cette ignorance mutuelle. Dans la perspective de l'OSCE, rien dans le mandat de l'organisation ne justifie un intérêt prononcé pour les minorités en Amérique du Nord, car celles-ci ne constituent pas un enjeu de sécurité internationale. Or, en tant qu'organisation sécuritaire, l'OSCE a pour mandat de ne s'intéresser qu'aux situations menaçantes pour la paix et la sécurité entre Etats membres. Alors que les enjeux de minorités au Canada et aux Etats-Unis peuvent certainement être passionnés, il est difficile d'imaginer un scénario où ils seraient à l'origine d'un conflit interétatique ou d'une instabilité transfrontalière. Les enjeux de minorités aujourd'hui en Amérique du Nord sont essentiellement nationaux, avec peu de répercussions sur la sécurité internationale, ce qui les exclut du mandat de l'OSCE.

Savoir pourquoi les minorités d'Amérique du Nord n'ont pas montré plus d'intérêt dans les normes de l'OSCE est une question plus complexe. Etant donné que l'OSCE a joué un rôle fondateur dans la formulation des normes internationales des droits des minorités, pourquoi les minorités d'Amérique du Nord ne s'appuient-elles pas sur elles pour légitimer leurs revendications ?

Une partie de l'explication réside dans le rôle limité que joue l'OSCE en Amérique du Nord à la différence de l'Europe. En effet, l'organisation est inconnue parmi les gens qui travaillent sur les questions minoritaires. Le désintérêt vis-à-vis des normes de l'OSCE reflète une tendance plus large au Canada et aux Etats-Unis à l'ignorance ou à l'indifférence vis-à-vis de l'application des normes internationales dans leurs législations internes; les Canadiens et les Américains tendent à croire que le droit international et les normes internationales n'existent et ne sont nécessaires ou utiles que pour les autres pays, moins développés, qui ont besoin de soutien pour trouver le bon chemin; ils ont la conviction que leurs constitutions et jurisprudences nationales sont supérieures, en substance et en procédure, à toutes les déclarations et les conventions internationales. L'idée selon laquelle il

(13) La seule discussion que j'ai jamais entendue citant les normes OSCE comme « possible » recours pour des minorités nord-américaines pour soutenir leurs revendications se trouve dans : Stuart FORD, « OSCE national minority rights in the United States : the limits of conflict resolution », *Suffolk Transnational Law Review*, vol. XXIII, n° 1, 1999, pp. 1-55. L'auteur suggère que les tribus indiennes des Etats-Unis pourraient utiliser les normes OSCE, mais souligne que, à ce jour, aucune minorité n'a réellement ces normes comme bases de ses revendications.

est possible de regarder au-delà de sa constitution nationale, vers les normes de droit international, pour trouver un soutien à ses revendications est tout à fait improbable dans les deux États, à la différence des États européens. Ceci est vrai non seulement pour les questions de minorités, mais aussi pour les autres domaines relatifs à l'égalité et aux droits de l'homme, comme les droits des femmes, des homosexuels ou plus généralement des libertés civiles.

La seule exception à cette règle concerne les peuples indigènes d'Amérique du Nord, qui ont activement participé à la construction des normes internationales pour la protection des droits des indigènes.

Les peuples indigènes et l'OSCE

Les peuples indigènes du Canada et des États-Unis ont en fait compté parmi les premiers dans la construction d'un réseau transnational de défense de leurs droits afin de renforcer la codification internationale et le respect des droits des indigènes. Ils ont été actifs tant à un niveau global, à travers les Nations Unies, l'Organisation internationale du travail et la Banque mondiale, qu'à un niveau régional dans les Amériques, à travers l'Organisation des États américains (OAS) (14).

Cependant, alors que les peuples indigènes d'Amérique du Nord ont été très actifs dans le développement des normes internationales, ils n'ont investi que très peu de leur temps et de leurs efforts dans l'OSCE. L'explication de ce phénomène réside dans le fait que l'OSCE a fondé toutes ses normes et ses recommandations sur le concept de «minorités nationales», qui est un concept qui, selon les principaux intéressés, ne décrit pas la réalité indigène. Le fait que les indigènes sont, selon le droit international, des «peuples» et non des «minorités» est le fondement des politiques contemporaines indigènes. C'est pourquoi ils revendiquent le droit à l'autodétermination – un droit qui est garanti à tous les «peuples» sous le droit international, mais qui a été expressément dénié aux minorités (15). La société internationale a été lente à accepter cette revendication, mais un consensus est en train d'émerger : celui-ci reconnaît les peuples indigènes en tant que «peuples», plutôt qu'en tant que «minorités» dans le droit international, à la réserve près qu'ils n'ont droit à l'autodétermination que dans un cadre «national» – c'est-à-dire à l'autonomie dans un État plus vaste –

(14) Cf. Ronald NIEZEN, *The Origins of Indigenism : Human Rights and the Politics of Identity*, University of California Press, Berkeley, 2003 et Florence PASSY, «Supranational political opportunities as a channel of globalization of political conflicts : the case of the rights of indigenous peoples», in Donatella DELLA PORTA / Hanspeter KRIESI / Dieter RUCHT (dir.), *Social Movements in a Globalizing World*, Macmillan, Londres, 1999, pp. 148-69.

(15) Selon l'article 1 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques des Nations Unies, «tous les peuples ont droit à l'autodétermination». Les «minorités», par contraste, n'ont que «le droit de jouir de leur propre culture», protégé par l'article 27.

et n'ont donc pas droit à l'autodétermination «externe» – c'est-à-dire à un Etat indépendant – accordé aux autres «peuples» (16).

Pour le meilleur ou pour le pire, le mouvement indigène considéré de façon plus globale a concentré ses forces pour obtenir cette reconnaissance de «peuple» avec les droits à l'«autodétermination». Cet objectif a déterminé le choix des organisations internationales à qui s'adresser pour obtenir justice : tant les Nations Unies que l'OAS ont proposé des documents qui acceptent (partiellement) la revendication indigène à l'autodétermination des peuples, après avoir subi d'intenses campagnes de *lobbying*. L'OSCE, en revanche, n'a pas paru attractive à la mobilisation indigène, car l'organisation n'a montré aucun intérêt dans la formulation de normes spécifiques à destination des indigènes : Au contraire, elle s'est exclusivement intéressée à la formulation de normes pour les «minorités» nationales.

En effet, l'OSCE et le Conseil de l'Europe ont déclaré que les peuples indigènes (tels que les Sami) étaient des «minorités nationales» et que toute revendication des droits des minorités ne portait pas préjudice ni n'empêchait l'obtention d'aucune disposition additionnelle contenue dans le droit international pour les peuples indigènes. L'OSCE a donc encouragé les peuples indigènes à tirer parti de cette «voie» des minorités nationales, alors que la «voie indigène» des Nations Unies et de l'OAS restait privilégiée pour obtenir des dispositions supplémentaires à celles existantes. Toutefois, tant l'OSCE que le Conseil de l'Europe ont insisté sur le fait que les «minorités nationales» n'ont aucun droit à l'autonomie, évitant ainsi d'aborder le droit à l'autodétermination. Les peuples indigènes ont ainsi constaté le peu de moyens d'influence disponibles pour poursuivre leurs revendications *via* le statut de minorité nationale. La question la plus importante des peuples indigènes d'Amérique du Nord est liée au droit à l'autonomie et au gouvernement de leurs territoires historiques. L'OSCE ne fournit aucun soutien à ces différentes revendications. Dans la perspective des peuples indigènes d'Amérique du Nord, les normes de l'OSCE relatives aux minorités nationales sont beaucoup moins importantes que les normes du droit constitutionnel national relatif aux droits des indigènes au Canada et aux Etats-Unis ou que les normes internationales émergentes des droits indigènes formulés par les Nations Unies et l'OAS.

Autrement dit, le seul groupe ethnoculturel d'Amérique du Nord qui a activement questionné les normes internationales – c'est-à-dire les peuples indigènes – pour soutenir ses revendications n'a objectivement eu aucun intérêt à chercher le soutien de l'OSCE. Qu'en est-il des autres minorités en Amérique du Nord ? Pourraient-elles tirer bénéfice des normes de l'OSCE pour obtenir la satisfaction de leurs revendications ?

(16) Pour la lutte dans le droit international sur les revendications indigènes à la reconnaissance de leur statut de «peuples» avec des droits à l'autodétermination, cf. James S. ANAYA, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, New York, 1996.

Les normes de l'OSCE au regard de la situation de certaines minorités d'Amérique du Nord

La question est intéressante et aucune réponse complète ne peut être fournie ici, même si on peut émettre quelques commentaires. Comme nous l'avons vu, les trois principaux types de minorités en Amérique du Nord, hors les peuples indigènes, sont (a) les minorités nationalistes infra-étatiques au Québec et à Porto Rico; (b) les Africains américains et (c) les groupes ethniques issus de l'immigration. Etudions chacune de ces minorités de façon séparée.

Les groupes nationalistes infra-étatiques

A première vue, les groupes nationalistes infra-étatiques au Québec et à Porto Rico ont peu à gagner à revendiquer les normes de l'OSCE, car ils jouissent d'ores et déjà d'un ensemble de droits beaucoup plus étendu que ce que les normes de l'OSCE peuvent proposer : par exemple, leurs langues possèdent déjà le statut de langue officielle – le français est la langue officielle du Québec et l'espagnol, de Porto Rico; ils ont déjà un très haut degré d'autonomie territoriale et de subsidiarité, qui inclut des universités publiques dans leurs langues respectives. Ces différentes dispositions vont bien au-delà de ce que les normes de l'OSCE exigent des Etats pour protéger les minorités nationales.

Pourtant, certains documents OSCE du début des années 1990 ont mentionné l'autonomie territoriale comme «bonne pratique» potentielle pour prendre en compte l'existence des minorités nationales. On peut d'ailleurs considérer ces documents comme reconnaissant les désirs fondamentaux et la légitimité des nationalismes québécois et portoricains, qui passent par un régime d'autonomie, si ce n'est par une demande de «droit». Le Rapport de Genève de l'OSCE (1991) est l'un des documents internationaux qui présente précisément l'autonomie territoriale comme une bonne pratique pour la régulation de la question minoritaire; il peut par conséquent être envisagé comme une étape importante de la légitimation des aspirations fondamentales des groupes nationalistes infra-étatiques au Québec et à Porto Rico.

Cependant, dans les documents et les discours, l'OSCE et le HCMN se sont éloignés de ce soutien initial à l'autonomie territoriale. En effet, quand il était Haut-Commissaire, Max van der Stoep a activement découragé les revendications des diverses minorités nationales dans l'Europe post-communiste en faveur de l'autonomie territoriale, du statut de langue officielle ou d'universités publiques séparées dans les langues minoritaires : il a considéré ces demandes comme «radicales» et a affirmé qu'elles ne devaient être envisagées qu'en «dernier ressort». Dans certains de ces cas, il a expliqué que son opposition à l'autonomie territoriale n'était dictée que par les circons-

tances spécifiques de la période de « transition » dans l'Europe post-communiste et non par une objection de principe ou plus générale à ce modèle. En d'autres temps, il a souligné que les solutions non territoriales étaient, en principe, préférables, même dans un contexte de consolidation démocratique (17). On peut interpréter ces déclarations comme un rejet des modèles québécois et portoricains en tant que « bonnes pratiques » et comme une incitation à la modification des politiques du Canada et des États-Unis en la matière. Max van der Stoep n'a assurément jamais explicitement affiché une telle position – en effet, il n'a jamais parlé de modèles nord-américains relatifs à la régulation du nationalisme minoritaire –, mais cette conclusion est conforme aux arguments qu'il a pu déployer pour décourager l'application du principe d'autonomie territoriale dans l'Europe post-communiste.

Ainsi, il n'est pas surprenant que les élites québécoises et portoricaines n'aient pas cherché le soutien de l'OSCE. L'OSCE et le HCMN sont devenus, au cours du temps, plus sceptiques au sujet des régimes d'autonomie accordés au Québec et à Porto Rico et ils ont activement cherché à contrarier l'idée selon laquelle ces régimes sont un moyen naturel ou souhaitable de satisfaire de façon immédiate les droits des minorités nationales.

Jusqu'à aujourd'hui, les mouvements nationalistes infra-étatiques ont systématiquement cherché le soutien des normes internationales. Comme pour les peuples indigènes, ces groupes considèrent qu'il est peu intéressant de revendiquer des droits supplémentaires en se présentant comme des « minorités nationales ». Ils tendent ainsi plutôt et désormais plus souvent à revendiquer leur statut de « nations » ou de « peuples », qui sont des statuts liés aux droits à l'« autodétermination » selon le droit international. En effet, leur volonté de se distinguer en tant que peuple distinct, avec un droit à l'autodétermination associé, est devenue partie intégrante du débat politique, tant au Québec qu'à Porto Rico. Cette solution est acceptée à la fois par ceux qui cherchent une « autodétermination externe » – c'est-à-dire l'indépendance – et par ceux qui cherchent l'« autodétermination interne » – c'est-à-dire une autonomie régionale accrue.

Pour tout groupe à l'identité nationaliste forte comme les exemples cités, les normes de l'OSCE se révèlent être peu pertinentes. Cette constatation s'applique aussi bien aux Écossais, aux Catalans et aux Flamands qu'aux Québécois et aux Portoricains. Dans aucun de ces cas, les groupes nationalistes infra-étatiques n'ont fait appel aux normes de l'OSCE, celles-ci ne soutenant pas, voire décourageant, leurs aspirations à l'autonomie nationale.

(17) En ce qui concerne le revirement du HCMN au sujet de l'autonomie territoriale et sa tentative de geler les revendications nationalistes des minorités, cf. Will KYMLICKA, « Rights to culture, autonomy and participation: the evolving basis of international norms of minority rights », in John McGARRY / Micheal KEATING (dir.), *Nations, Minorities and European Integration*, Routledge, Londres, 2006.

Ainsi, les normes de l'OSCE n'abordent pas les besoins des peuples indigènes ou des groupes nationalistes infra-étatiques en Amérique du Nord. Est-ce que les Africains américains pourraient, pour leur part, bénéficier des normes de l'OSCE ?

Les Africains américains

Dans le cas des Africains américains, il existe assurément une base commune, car les normes antidiscrimination sont fondamentales à la fois dans les luttes des Africains américains pour les droits civils et dans l'approche de l'OSCE de la question minoritaire. Cependant, les Africains américains n'ont pas réellement besoin du soutien des normes de l'OSCE sur cette question. En effet, les principes de base des lois antidiscrimination sont déjà bien définis dans la loi constitutionnelle américaine et ils sont également bien couverts par les autres instruments juridiques internationaux, y compris les conventions des Nations Unies contre la discrimination raciale et les conventions de l'OAS sur les droits de l'homme. Rien, dans les normes OSCE, n'apparaît comme réellement original pour favoriser la lutte contre la discrimination et pour compléter les protections déjà existantes à la disposition des Africains américains (18).

Les groupes « ethniques » issus de l'immigration

Pour conclure, nous pouvons maintenant prendre en considération les groupes « ethniques » issus de l'immigration historique au Canada et aux Etats-Unis, tels que les Italiens canadiens ou les Vietnamiens américains. Dans ce cas, les normes de l'OSCE semblent effectivement pouvoir aller au-delà des dispositions existantes pour protéger ces groupes.

Alors que le Canada et les Etats-Unis ont, dans leur histoire, toujours facilité les démarches de naturalisation et d'obtention de la citoyenneté pour ces immigrés, ils ont été par la suite beaucoup plus réticents à accorder à ces groupes certains droits linguistiques relatifs à leur langue maternelle. L'idée que les immigrés (ou leurs descendants) ont le droit d'utiliser leur langue maternelle lors de leurs relations avec les institutions publiques ou le droit à l'éducation publique dans leur langue ou le droit à des signes routiers bilingues est profondément contestée en Amérique du Nord. Ces droits sont envisagés comme des questions politiques pragmatiques et non des enjeux de droits fondamentaux. Elles sont par conséquent laissées à la discrétion des administrations scolaires ou des gouvernements locaux. Ainsi, beaucoup pensent que le succès relatif des Etats-Unis et du Canada dans

(18) Il est possible que les autres aspects des normes de l'OSCE soient pertinents pour les Africains américains, à l'image des Recommandations de Lund sur la participation effective à la vie publique. Celles-ci pourraient être invoquées pour fournir un soutien à la question controversée de la révision des politiques selon les districts. Les nouvelles recommandations du HCMN sur la police pourraient également s'avérer pertinentes.

l'intégration de nombreuses populations immigrées serait remis en cause si les immigrés venaient à se convaincre d'un «droit» à utiliser leur langue dans les institutions publiques ou d'un droit à l'enseignement public de leurs langues ancestrales.

En ce sens, les normes OSCE – et plus particulièrement les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales – vont au-delà de ce que les lois nationales accordent actuellement aux groupes ethniques – d'origine immigrée – en Amérique du Nord. Bien sûr, le domaine d'application des normes OSCE demeure mal défini car il ne précise pas si ces normes sont aussi destinées aux groupes issus de l'immigration – ce qui revient à se demander si ces groupes se qualifient de «minorités nationales».

Il n'existe aucune définition officiellement acceptée d'une «minorité nationale» par l'OSCE, mais beaucoup de commentateurs prétendent que le concept fait référence aux minorités «anciennes» et qu'il n'inclut par conséquent pas les groupes immigrés. S'il en est ainsi, alors les groupes «ethniques» au Canada et aux États-Unis ne peuvent probablement pas être qualifiés de minorités nationales dans le contexte des normes OSCE. Cependant, d'autres commentateurs prétendent que le terme de minorité nationale doit prendre en compte les immigrés, si ces derniers résident depuis suffisamment longtemps sur le territoire d'un Etat pour pouvoir être considérés comme des résidents permanents et des citoyens de cet Etat.

Il existe aujourd'hui une importante littérature relative à cette question dans le contexte européen. Celle-ci comprend les débats relatifs à la question de l'attribution de l'expression «minorité nationale» aux immigrés. Toutefois, personne ne s'est encore interrogé sur le rassemblement des groupes «ethniques» nord-américains sous le terme «minorités nationales». Il apparaît évident que le gouvernement américain lui-même n'a jamais abordé cette question (19) et je suppose qu'il en est de même pour le gouvernement canadien.

Ceci nous montre clairement le cloisonnement qui existe entre les politiques à destination des minorités en Amérique du Nord et l'OSCE. Alors que les gouvernements américain et canadien ont approuvé les normes de l'OSCE relatives aux droits des minorités nationales, jamais ceux-ci ne se sont interrogés pour savoir quels groupes dans leurs Etats respectifs pouvaient être qualifiés de minorités nationales. L'affirmation selon laquelle les deux gouvernements considèrent implicitement que les groupes ethniques d'origine immigrée ne peuvent pas être qualifiés de «minorités nationales» est personnelle et intuitive. Selon moi, les deux gouvernements rejetteraient

(19) Dans sa réponse au questionnaire du HCMN, le Département d'Etat a déclaré : «il n'est pas clair si le concept de 'minorités nationales' entendu dans le contexte européen s'applique aux conditions des États-Unis». Cf. OSCE HNCM, *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area : Annex : Replies from OSCE Participating States*, 1997.

probablement énergiquement, par exemple, toute invocation des normes de l'OSCE pour l'obtention de droits linguistiques étendus par les Italiens américains ou les Vietnamiens canadiens, en vertu de leur statut de «minorités nationales». Si les groupes ethniques d'origine immigrée en Amérique du Nord commençaient à mettre en avant ce genre de revendications, il me paraît évident que tant le gouvernement canadien que celui des Etats-Unis clarifierait son interprétation du terme de minorité nationale de façon plus restreinte afin d'en exclure les groupes d'origine immigrée – comme le font de nombreux Etats européens.

* *
*

Les normes actuelles de l'OSCE apparaissent : trop faibles pour être attractives aux yeux peuples indigènes ou aux groupes nationalistes infra-étatiques en Amérique du Nord et trop poussées pour s'appliquer aux groupes ethniques d'origine immigrée en Amérique du Nord entendus comme des «minorités nationales». Ce constat n'est pas surprenant si on tient compte du fait que les normes de l'OSCE ne sont pas expressément destinées à être appliquées dans le contexte nord-américain. C'est pour cette raison qu'il semble fort probable que les normes de l'OSCE et les politiques de minorités en Amérique du Nord continuent à se développer de façon parallèle, mais séparée, avec très peu d'interactions réciproques.

Du fait de l'histoire particulière de la diversité ethnoculturelle en Amérique du Nord, les types de politiques minoritaires apparaissant comme indispensables et requièrent un degré de différenciation qui ne peut pas être couvert ou appréhendé par une simple déclaration des droits des «minorités nationales» (20).

(20) En fait, certaines de ces difficultés émergent également dans le contexte européen car elles sont inhérentes à toute tentative de définition d'un seul ensemble de normes pour couvrir tous les types de minorités. Comme nous l'avons vu, les peuples indigènes ont des problématiques différentes de celles des groupes nationalistes infra-étatiques, qui ont eux-mêmes des problématiques différentes des diasporas et des groupes immigrés. Ceci est vrai aussi bien en Europe qu'aux Etats-Unis. Par conséquent, les tentatives d'application des normes OSCE en Europe soulèvent les mêmes problèmes que ceux qui pourraient exister en cas d'application à l'Amérique du Nord – autrement dit, la catégorie «minorité nationale» est une construction intellectuelle qui ne correspond pas aux besoins et aux aspirations à la fois des groupes nationalistes infra-étatiques et des groupes récemment immigrés. Cf. Will KYMLICKA, «Rights to culture, autonomy and participation : the evolving basis of international norms of minority rights», *op. cit.*

