

## Les minorités dans le "vivre ensemble" en Afrique : L'état au crible des autoreprésentations identitaires

Par Jean Njoya\*

**Résumé:** Ce texte appréhende la question des minorités et de peuples en s'intéressant à la question de leur reconnaissance et de leur gestion par l'État, tout en mettant en évidence la manière dont lesdits groupes se considèrent eux-mêmes comme minoritaires à travers le prisme déformant des auto-qualifications segmentées.

La question de leur reconnaissance interne demeure mitigée malgré l'onction du pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'État manifestant ainsi une certaine prudence face à des catégories qui pourraient oblitérer son unité.

La gestion de la minorité quant à elle s'effectue stratégiquement sous le prisme d'un « usage politique du droit » : sa reconnaissance ayant partie liée avec la plus-value politique que pourrait en tirer le pouvoir central. Le contexte de contestation politique des années 90 aura justifié sa constitutionnalisation dans le contexte camerounais d'alors fortement marqué par des résurgences identitaires aiguës.

**Abstract:** This paper deals with the question of minorities with particular reference to the issues of their recognition and their management by the state showing by way of evidence the manner in which the said groups consider themselves as minority through a deliberate deformed prism of segmented qualifications.

The question of their internal recognition is still mitigated, despite the anointing of the International Covenant on Civil and Political Rights: the state however exercises certain prudence towards those categories that are likely obliterating her unity.

The management of the minorities on her part is strategically carried out through the prism of "the political usage of the law": their recognition has therefore, a strong link with political added value that could be drawn by the central power. The atmosphere of political uprisings of the 90s could have justified her constitutionalization in the Cameroonian context highly ranked at that period by resurgences of identity quarrels.

\*\*\*

\* Professeur Titulaire de Science Politique CCIU-Cameroun et MA-CAMES, Vice-Recteur chargé des Enseignements, de la Professionnalisation et du Développement des TIC, Université de Dschang.

La minorité est devenue une force politique, un enjeu de pouvoir et de rapports de force sur l'espace public. Même reconnue par le droit international<sup>1</sup>, sa fonctionnalité est largement tributaire d'une construction sociale qui structure son insertion dans le dispositif de gestion des Etats africains longtemps mus par l'idéologie de l'unité nationale.

Le concept de République « une et indivisible » fait progressivement sa mue ; la ténacité de ce mythe révolutionnaire accuse quelque relâchement tenant aux infortunes d'une conception individualiste des Droits de l'Homme, qui fait l'impasse sur les droits collectifs. La question des peuples et des minorités vient de manière surabondante émasculer cette orthodoxie républicaine. Ces notions dont le droit peine à préciser les contours<sup>2</sup> en rajoute aux difficultés de gestion consociationnelle des Etats africains<sup>3</sup>.

Le drame Yougoslave et le génocide Rwandais montrent qu'aujourd'hui, le monolithisme étatique et ses avatars unitaristes ne peuvent que faire obstruction à l'émergence de ces droits. Or bien que « contrastée », la consécration universelle desdits droits est réaffirmée<sup>4</sup>, des réticences sont certes observées ici et là<sup>5</sup>, mais la reconnaissance juridique des droits des peuples et des minorités ne peut plus être considérée comme « une onction législative pour une idée malsaine »<sup>6</sup>.

Les Etats d'Afrique subsaharienne s'en accommodent progressivement et bien souvent avec une sage lenteur.

Longtemps rétifs à la notion de minorité en raison d'une conception de la démocratie jugée insoluble dans le pluralisme social, ces Etats s'en sont appropriés avec enthousiasme même si sa prospérité est demeurée mitigée. Les minorités dans la quête de leur affirmation épousent aujourd'hui les contours de Nouveaux Mouvements Sociaux dans leurs caractéristiques organisationnelles et leurs choix d'action stratégiques. Le contexte institutionnel impacte aussi dans une mesure significative sur leurs capacités à impulser à leur compte des politiques publiques accommodantes.

- 1 Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966 dans la résolution 2200 A(XXI), art. 27.
- 2 Il existe néanmoins une définition de travail proposée par Francesco Capotorti et Jules Deschenes, l'assimilant à « un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'Etat-, possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population, et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue », (Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, New York : Nations Unies, 1991(1979), n° de vente F.94.XIV. 2).
- 3 *Myrdal Gunnar*, L'Etat mou dans les pays sous-développés, Revue Tiers monde 39 (1969), pp. 5-24.
- 4 K. J. Mouangué, La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun : Entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée, Paris 2009.
- 5 En Afrique, la notion de minorité est querellée à cause de son assimilation à celle de « peuple », plus problématique en raison de sa connotation indépendantiste.
- 6 Gérard De Lapradelle, Le monde diplomatique, février 1994.

Le constitutionalisme rédhibitoire africain a pour le moins cédé à l' « effet de mode », surtout eu égard aux contreperformances du modèle d'Etat jacobin. L'Etat en Afrique intègre désormais la diversité nationale des cultures et pense les rapports entre ordre juridique et ordre social en termes d'inclusion. L'Etat républicain jacobin pourrait paraître désincarné en Afrique si la dynamique de sa construction faisait abstraction de ces composantes socio-anthropologiques. C'est le sens de la remarque de Bernard Lacroix : « l'Etat en réalité propose, incite, négocie, conseille, marchande, et conclut en permanence explicitement ou implicitement, accords ou compromis ; et cette logique de marchandage généralisé avec les partenaires qu'il suscite ou qu'il est contraint à reconnaître suffit à attester les mille et une manières dont il est inextricablement encastré dans la société » ; « comment parler encore, sinon par excès de langage, de l'Etat comme d'une entité séparée du corps social qu'il habite ? »<sup>7</sup>, renchérit-il. Cette perspective demeure pourtant plombée par l' « indéfinissabilité » de la notion, et une propension plutôt ethnociste de son orientation.

L'on peut alors questionner les solutions institutionnelles jusque-là imaginées par les Etats subsahariens pour gérer cette délicate question des minorités et des autochtones, ainsi que les obstacles et les difficultés de leur mise en œuvre. Autrement dit, les tendances lourdes de la démocratisation dessinent-elles les linéaments d'une participation effective des minorités à la vie publique de ces Etats ?

Il sera singulièrement question des « minorités ethniques » « dont les caractéristiques diffèrent de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité »<sup>8</sup>.

Notre analyse plutôt politiste qui articulera le droit à l'anthropologie, dans la perspective de la théorie de la mobilisation des ressources<sup>9</sup>, mettra d'abord en évidence le caractère enthousiaste de la reconnaissance des minorités qui contraste fort avec des autoreprésentations éminemment segmentaires (A) ; ensuite au regard de la pratique observable, cette étude montrera que la régulation étatique de cette question s'inscrit dans un empirisme qui ne laisse pas entrevoir une systématisation des solutions envisageables dans le contexte actuel de la démocratisation (B).

7 B. Lacroix, *Ordre politique et ordre social ; objectivisme, objectivation et analyse politique*, in M. Grawitz, J. Leca (eds.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, t.1, PP.469-565.

8 Deschenes Jules, *Proposition concernant une définition du terme « minorité »*, E/CN.4/Sub.2/1985.31.

9 A. Oberschall, *Social conflict and movements*, London 1973.

## A. Les Minorités en Afrique : Une reconnaissance sous le prisme des autoreprésentations identitaires segmentées

Jusqu'à une période relativement récente, la minorité a toujours été considérée comme une réalité singulièrement européenne<sup>10</sup> ; la hantise imprécatoire que suscitait l'évocation de cette notion, a longtemps marqué le constitutionnalisme africain qui - d'ordinaire rédhibitoire -, lui a réservé une inconfortable hospitalité.

L'explication tenait pour l'essentiel à une argumentation qui considérait la construction de l'Etat-nation et la question des minorités comme des réalités inconciliables<sup>11</sup> ; conception confortée par une appréhension uniformisante et assimilationniste de la construction de l'Etat. D'où le fort impact de l'idéologie de l'unité nationale sur les institutions publiques de la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne<sup>12</sup>.

Ce discours se révèle pourtant aujourd'hui passablement évanescent. Une appropriation progressive s'implémente dans des formules d'adhésion plus ou moins nuancées, même si elle bute toujours sur l'indéfinissabilité de la notion (A)<sup>13</sup>, et surtout sur les autoreprésentations anthropologiques individuelles et collectives segmentaires qui construisent autour d'elle des perceptions différenciées. (B).

### I. Appropriation et prospérité mitigée de la notion de minorité

Dans leur « imagination constitutionnelle de la nation »<sup>14</sup>, les constitutions d'Afrique noire concèdent désormais de moduler des échancrures dans le corps hermétique de l'Etat en reconnaissant les minorités comme une catégorie juridique pertinente dans la construction du

- 10 *Slimane Samia*, Reconnaître l'existence des minorités en Afrique, London Minority Rights group international, 2003, p. 1. Voir également *Jean Njoya*, La constitutionnalisation des droits des minorités au Cameroun : usage politique du droit ou phobie du séparatisme, in *Law and politics in Africa, Asia and Latin America*, *Verfassung und Recht in Übersee* (VRU) 34, (2001), pp. 24-47.
- 11 La récurrence des discours contre l'ethnie et ses avatars avait finalement une fonction incantatoire. Les exemples camerounais et nigérian sont éminemment explicatifs de cette phobie du séparatisme (Voir à ce sujet *K. A. Kontchou*, Le droit public, instrument de construction de l'unité nationale, *Revue juridique et politique indépendance et coopération*. 4 (1979), pp. 415-444.
- 12 *K.A. Kontchou*, Idéologie et institutions publiques : L'impact de l'idée de l'unité nationale sur les institutions publiques de L'Etat camerounais, in G. Conac (ed.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris 1980, pp. 442-466.
- 13 Voir *A. Fenet*, *G. Koubi*, *I. Schulte-Tenckhoff* et *T. Ansbach*, Le droit et les minorités : analyses et textes, Bruxelles 1995, pp. 17-28 ; Jules Deschènes et F. Capotorti ont proposé une définition suggestive : « une minorité est un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante dont les membres-ressortissants de l'Etat-possèdent du point de vue ethnique, religieux, ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion, ou leur langue ».
- 14 *L. Sindjoun*, Identité nationale et « révision constitutionnelle » du 18 janvier 1996 : Comment constitutionnalise-t-on le « nous » au Cameroun dans l'Etat post-unitaire ?, *Polis* 1 (1996), pp. 10-24.

consensus social. Il est difficile à ce sujet de conclure à un pur opportunisme ; le traumatisme du génocide rwandais a de toute évidence impulsé une conscience minoritaire dans ces pays. Pourtant son arrimage aux instruments juridiques internationaux revêt des formes variées que traduit une écriture juridique empreinte d'une rhétorique sibylline, de litotes et de prétérition (1) ; les nuances et les variations des formules utilisées déteignent de manière surabondante sur une notion déjà suffisamment problématique (2).

1. Des formes différenciées d'appropriation de la notion de minorité : formules sibyllines, litotes et prétéritions juridiques

La peur du séparatisme est une hantise rémanente dans les Etats subsahariens où le constituant adopte très souvent une attitude prudente à l'égard des notions anthropologiques jugées éminemment sensibles. Si ce ne sont pas des litotes qu'il emploie pour s'afficher peu bavard mais expressif en filigrane sur la question, ce sont des prétéritions, voire des formules sibyllines qui malheureusement en accentuent la nébulosité.

Pourtant dans l'ensemble, les préoccupations minoritaires peuvent être considérées comme largement partagées par ces Etats. Les formules de consécration les plus vagues exaltent la diversité culturelle sans très clairement aménager une hospitalité confortable à la notion. Cette prudence caractérise le constituant ivoirien : « conscient de sa diversité ethnique, culturelle, et religieuse, et désireux de bâtir une nation unie, solidaire et prospère »<sup>15</sup>. Les constituants tchadien et burundais expriment la même légitime fierté de la diversité tout en érigeant des garde-fous passablement rédhibitoires ; en effet, la juxtaposition des deux dispositions - l'une incitative prônant la nécessité de « vivre ensemble dans le respect de la diversité ethnique, religieuse, régionale et culturelle », et l'autre - plus péremptoire - interdisant « tout acte de discrimination, raciale, ethnique, ou religieuse »<sup>16</sup>, apparaît comme un jeu à somme nulle car laissant libre cours à une appréciation négative de toute velléité minoritaire et à sa répression consécutive. Le même mécanisme de défense incline le constituant gabonais à réprimer avec une sévérité particulière tout acte de discrimination quel qu'il soit<sup>17</sup> ; au Bénin, au Niger et au Sierra Léone par contre, la constitution est plus avenante et pose la protection et la promotion des langues nationales, communautaires ou indigènes comme un impératif démocratique.

Des réticences s'observent encore ici et là, nonobstant les linéaments de reconnaissance qui pointent déjà à l'horizon. Mais parler de « constitutionnalisation foisonnante »<sup>18</sup> comme

- 15 Loi N°2000-513 du 1<sup>er</sup> Août 2000 portant constitution de la République de Côte-d'Ivoire, adoptée par référendum du 23 Juillet 2000.
- 16 Voir Article 5 de la Constitution tchadienne du 31 mars 1996 révisée en mai 2008.
- 17 « Tout acte de discrimination raciale, ethnique ou religieuse, de même que toute propagande régionaliste pouvant porter atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou à l'intégrité de la république sont punis par la loi » : Préambule de la constitution gabonaise.
- 18 *K.J. Mouangue*, note 4, p. 179.

le prétend James Mouangué Kobila, c'est devancer en volontarisme et en hardiesse un constituant africain plutôt terne et mitigé sur la question.

Toutefois, des formules de reconnaissance plus ambitieuses figurent dans certaines constitutions africaines avec la crainte traditionnelle d'une appropriation expresse et consé- quente du vocable « minorité » ; le constituant préfère des circonvolutions et des péri- phrases que l'on dirait politiquement correctes. Ainsi, utilise-t-on indifféremment les ex- pressions : « communautés marginalisées », « groupes vulnérables », « populations margi- nales »<sup>19</sup>, « disadvantaged group », visiblement pour contourner l'appellation canonique qui figure dans les instruments juridiques internationaux. En tout état de cause un droit des mi- norités et des autochtones s'écrit déjà progressivement sur le palimpseste constitutionnel de la plupart des Etats africains subsahariens comme le témoignent les audacieuses affirma- tions des constituants malgache, malawite, camerounais et du Lesotho. L'Etat camerounais s'approprie ainsi les obligations de l'article 27 du Pacte des Droits Civils et Politiques en se portant garant de la « protection des minorités et de la préservation des droits des popula- tions autochtones conformément à la loi ». La constitution malawite en son chapitre III étend la responsabilité de cette protection à la personne individuelle qui comme l'Etat, doit « reconnaître et assurer la protection la plus complète des droits des minorités » ; au Leso- tho, « L'Etat prendra des mesures appropriées afin de promouvoir l'égalité de chance pour les groupes marginalisés dans la société, afin de leur permettre de participer réellement dans toutes les sphères de la vie publique »<sup>20</sup>.

Il y a donc dans ces reconnaissances fort différenciées, une hésitation qui augure d'une fortune et d'une prospérité mitigées de la notion.

## 2. La prospérité problématique des notions de minorité et de peuple en Afrique subsaharienne

Au sein des Nations Unies, l'impossible définition de la notion de *minorité* de même que celle des *peuples autochtones* tient à leur caractère éminemment politique, qui en raison des situations fort diversifiées, les soustrait à un accord généralisé. Nous sommes là dans un cas limite de pointillisme qui commande d'appréhender la réalité par détails successifs. L'on connaît l'infortune des efforts des rapporteurs de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires dans cette direction<sup>21</sup>. Dans le cadre de l'Union Africaine, la notion de minorité demeure encore redoutable parce qu'appréhendée à travers le prisme dé-

19 Cette expression est utilisée par le ministère en charge des affaires sociales, alors que la constitu- tion de la République du Cameroun en substance consacre la protection par l'Etat des minorités et la sauvegarde des droits des populations autochtones.

20 Art. 26 de la Constitution du 10 mars 1993.

21 Il n'y a eu aucun accord généralisé sur la définition proposée par Jules Deschènes et F. Caportiti (voir Proposition concernant une définition du terme « minorité », New York, E/CN.4/ SUB.2/1985/31).

formant d'un vocable largement controversé : le « peuple ». D'où quelques réticences à incorporer le terme tel qu'élaboré en droit international ; d'où également la difficulté d'appliquer cette notion aux groupes ethniques, linguistiques et religieux marginalisés. Cette hésitation tient au surplus à la philosophie originelle de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) qui n'entendait pas assimiler la notion de « peuple » à celle de « minorité », mais à la confondre à celle de l'Etat-nation. Certes l'acte constitutif de l'Union Africaine de juin 2000 fait de la promotion et de la protection des droits humains et des peuples un de ses objectifs majeurs ; dans la même veine, la commission africaine a abandonné l'approche étriquée qu'elle en faisait et n'hésite plus à considérer la notion de « peuple » comme une nomenclature impliquant des communautés ethniques distinctes ; mais cette victoire sur le tabou « statolatric » de la « république une et indivisible » débouche sur une toute autre difficulté : celle de la définition de ladite notion contenue dans la charte. Cette « malédiction » conceptuelle dont est victime la notion de minorité et accessoirement celle de peuple ne permet guère une systématisation des droits y afférents.

Les avancées pourtant notables de la « jurisprudence » de la CADHP demeurent plombées par la hantise alarmiste de l'épouvantail sécessionniste : ces avancées vont dans le sens de l'extension de la notion de « peuples » à des composantes infra-étatiques présentant des spécificités ethniques, culturelles ou religieuses. C'est pourquoi dans les directives générales se rapportant à l'article 19 de la Charte, les Etats sont tenus par l'obligation de donner des informations sur « le cadre institutionnel et statutaire qui visent à protéger les différentes catégories de la communauté nationale » ; Il s'agit - sans doute vaguement - de freiner la tendance de « certains peuples à en dominer d'autres »<sup>22</sup>.

En 1992, la CADHP s'étant prononcée sur le cas de reconnaissance de l'indépendance du Katanga dans l'ancien Zaïre, a reconnu aux katangais le statut de « peuple » ; et une combinaison de l'art. 20(1) et du droit à l'existence a permis à la Commission de fixer les limites de ladite autodétermination à un minimum incompressible : « le Katanga est tenu d'user d'une forme d'auto-détermination compatible avec la souveraineté et l'intégrité territoriale du Zaïre »<sup>23</sup>.

De même en 2001 la même commission a qualifié les Ogoni du Nigeria tantôt de « peuple », tantôt de « communauté » ou encore de « société » en se référant à l'art 24 de la Charte qui stipule que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Cette évolution se lit également dans le 13<sup>e</sup> Rapport Annuel d'Activités de la commission africaine des Droits de l'Homme et de Peuples concernant les pratiques discriminatoires à l'endroit d'une frange de la population mauritanienne : elle a considéré qu'« au-delà des abus allégués dans les différentes communications, se trouve la question de la domination d'une frange de la population par une autre. La discrimination qui s'ensuit contre les négro-mauritaniens résulterait selon les requérants de la né-

22 Se rapporter à l'examen du rapport étatique concernant le Ghana, session décembre 1993.

23 Huitième rapport annuel d'activités de la CADHP, 1994-5.

gation du principe fondamental de l'égalité des peuples énoncé dans la Charte africaine et constituerait une violation de son article 19 »<sup>24</sup> et même des directives relatives à l'application de l'article 20 de la charte<sup>25</sup> ; la même question s'est posée dans l'Affaire Cabinda contre Angola: la Commission a établi que l'Etat défendeur n'avait commis aucune violation des articles 14, 19, 20, 21, 22, et 24 de la Charte, ceci au détriment du demandeur; position qui visiblement a nettement évolué.

La commission s'appuie également sur le principe de non-discrimination pour reconnaître sobrement les minorités religieuses, linguistiques et ethniques ; elle l'applique à travers une conjonction entre le droit à la non-discrimination et le droit à une égalité de traitement devant la loi<sup>26</sup>.

Peut-on parler de la prospérité de la notion de minorité en Afrique ? De toute évidence, si la CADHP a participé activement à la légitimation de la notion, elle n'est pas arrivée à secouer l'inertie des Etats encore hantés par le spectre sécessionniste de la notion. Même ceux des Etats qui manifestent la plus grande hardiesse l'enferment dans les limites d'une opérationnalité incertaine. Que dire de la constitution camerounaise qui, reconnaissant expressément les droits des minorités et des autochtones, conditionne sa mise en œuvre par une loi dont l'avènement demeure toujours incertain<sup>27</sup>, ou d'une constitution gabonaise qui fait totalement l'impasse sur la notion ? Il se pose même au-delà de la définition des concepts, un problème de justiciabilité qui pourrait se ramener à la question du statut des représentants des minorités. En outre, le critère d'auto-identification qui est retenu dans le cadre de l'ONU<sup>28</sup> demeure galvaudé par la pratique des Etats qui s'arrogent le droit de la qualification et de la définition de l'intérêt légitime des groupes minoritaires.

La création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qui présente des « avancées techniques certaines »<sup>29</sup>, augure aussi d'un avenir incertain au regard des limites politiques qui ne manqueront pas de ruiner sa capacité d'action. On note aussi une réticence des Etats membres quant à la ratification du protocole y relatif<sup>30</sup>. Les juges de la Cour demeurent sous la férule des chefs d'Etat qui les proposent et participent également à leur

- 24 L'article 19 pose le principe d'égalité de tous les peuples ; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits ; rien ne justifierait la domination d'un peuple par un autre.
- 25 Il est question pour les Etats de prendre des mesures pour que « toutes les communautés (aient) le droit de participer librement et pleinement aux activités politiques et économiques de leur pays ».
- 26 La constitution camerounaise promulguée le 18 janvier 1996 parle sobrement de la protection des minorités et de la préservation des droits des autochtones sans prévoir les modalités de leur mise œuvre. 14 ans après aucune loi n'est intervenue à cet effet.
- 27 La reconnaissance est toujours dans ce cas mitigée.
- 28 Voir article 1(2) de la convention de l'OIT, numéro 169.
- 29 *J. L. Atangana*, Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : La naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, droits fondamentaux 3 (2003), pp.175-178.
- 30 Jusqu'en décembre 2003, seuls le Sénégal, le Togo, la Gambie, la Côte d'Ivoire, la Burundi, le Burkina Faso, l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Rwanda, le Mali, l'Ile Maurice, la Lybie, le Lesotho, les Iles Comores avaient ratifié le protocole y afférent.

élection. Le caractère restrictif de la nomenclature des requérants qui aux termes de l'article 5 paragraphe 3 du protocole les limite à la commission, à l'Etat-partie qui a saisi la commission, l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite devant la commission, l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme, les organisations intergouvernementales africaines. Le protocole ravalait ainsi au second plan la condition individuelle et minoritaire ; la possibilité d'ester en justice pour ces catégories reste une exception d'ailleurs soumise à la déclaration unilatérale par l'Etat qui accepte la compétence de la Cour. Ainsi l'ordre interne et l'ordre régional sont encore rétifs quant à l'urgence d'une véritable protection des minorités.

L'on peut tout au moins se réjouir de la décision de la Cour en date du 26 mai 2017 contre l'avis d'expulsion des Oyiek du Kenya, peuple de la forêt ; non seulement cette décision reconnaît le droit communal de ce peuple sur les terres ancestrales, mais surtout elle signe la première reconnaissance de la capacité et de la qualité aux minorités comme justiciables.

Ces attermolements tiennent également aux représentations que s'en font les populations concernées ; les minorités résultent finalement dans les sociétés africaines d'une construction sociale reposant sur des autoreprésentations identitaires fortement segmentaires.

## *II. La construction sociale de la réalité minoritaire : Des autoreprésentations identitaires segmentées*

La minorité est un concept juridique exogène à une réalité endogène fonctionnant à coups de représentations que s'en font les groupes sociaux. La notion de minorité a été par exemple constitutionnalisée au Cameroun dans une « conjoncture de fluidité identitaire »<sup>31</sup>.

En effet en 1991, lorsque la réforme constitutionnelle est projetée sur le devant de la scène comme enjeu politique légitime de la démocratisation, non seulement il a été suggéré de reconstruire l'identité nationale sous le mode régionaliste regroupant par affinité les « populations ayant une même souche ethnologique, linguistique et culturelle »<sup>32</sup>, mais de surcroît la dichotomie allogène/autochtone a été particulièrement valorisée par certains entrepreneurs politiques<sup>33</sup>. Ces catégories discriminantes s'originent dans la question foncière et dans les effets pervers d'une démocratisation plutôt baroque. En effet, la propriété foncière a été l'un des ferments de la distinction allogènes/autochtones ; dans la mesure où l'implantation progressive des premiers dans les zones urbaines a provoqué une quasi-

31 *L. Sindjoun*, Identité nationale et « révision constitutionnelle » du 18 janvier 1996, comment constitutionnalise-t-on le « nous » au Cameroun dans l'Etat post-unitaire, *Polis I* (1996), p.13.

32 Le Cameroun éclaté ? Anthologie commentée des revendications ethniques, Yaoundé, Editions Clé, 1992 ; ces pôles régionaux de l'identité nationale devaient avoir pour lieux d'ancrage : Le Logone, le Djere, le Haut Nyong, le Mbam et Nkim, le Wouri, le Mounjo et Ndiang, le Noun, et la Mentchum.

33 La proposition qui a été faite par l'Association fraternelle pour l'entraide et la solidarité des élites du Mfoundi (ASFESM) ; elle a même proposé la constitutionnalisation du vocable "autochtone".

déshérence des seconds ; dans ces zones l'on observe généralement un processus croisé de supplantation se matérialisant par une « autochtonisation » des allogènes et une « allogénéisation » des autochtones ; charriant parfois au plus fort de la tourmente démocratique des expressions de rejet particulièrement virulentes : « nous sommes chez nous, il faut reprendre nos terres », « les envahisseurs (Bamiléké) doivent rentrer chez eux » (dans le contexte camerounais)<sup>34</sup>, « quitter la terre de nos ancêtres » (dans l'État de Joss au Nigeria). C'est le même attachement à la terre qui justifie l'irrédentisme et la propension sécessionniste chez les Ogoni du Sud-Ouest du Nigeria.

Dans le contexte camerounais, la question de l'insertion politique des minorités et des autochtones va forcer les traits de ce clivage : la démocratisation baroque dont nous avons fait allusion désigne un usage indistinct du scrutin majoritaire qui condamne la minorité dans l'insignifiance. Les « dagues sont sorties du fourreau » suite à la victoire du Social Democratic Front (principal parti de l'opposition camerounaise) le 21 Janvier 1996 à Douala, qui a porté à la tête de la quasi-totalité des exécutifs communaux de la ville de Douala, des Bamiléké. L'édilité va devenir ainsi un marqueur identitaire et servir à l'expression existentielle de l'autochtonie Sawa<sup>35</sup> ; certains entrepreneurs politiques anglophones usent d'ordinaire de la même grille de lecture pour dénoncer une marginalisation qu'ils jugent endémique à leur égard depuis l'indépendance<sup>36</sup>. La construction de ces représentations par les politiciens s'enracine dans un terreau fort fragmentaire. L'exemple du Cameroun et du Nigeria est emblématique (plus de 230 groupes ethniques), et symptomatique d'une appréhension de la notion de minorité très fortement édulcorée par l'estime de soi<sup>37</sup>, c'est-à-dire par une motivation profonde de l'agir fondée sur la recherche de valorisation du groupe au regard des valeurs de référence dominante.

Appréhendée dans la perspective d'un calcul politique conjoncturel, le pouvoir avait beau jeu d'en faire un enjeu politique important, dans la mesure où les grandes métropoles s'étaient érigées en épices des revendications autochtones et minoritaires (Douala et Yaoundé). Il en a usé pour contrer les nettes avancées de l'opposition dans ces localités. L'on pourrait s'en apercevoir au regard des technologies de gestion électorale très marquées par un usage subjectif de la notion de « circonscription électorale spéciale » et de la clause de la présence de toutes les « composantes sociologiques de la circonscription » dans les

34 Voir *Luc Sindjoun*, note 31, p. 14.

35 Voir à ce sujet *Olinga Alain Didier et Bigombe Logo Patrice*, La participation politique locale et communautaire dans la dynamique de mise en œuvre de la constitution du 18 Janvier 1996, A. Ondoua (ed.), La constitution camerounaise du 18 janvier 1996, Bilan et perspectives, Yaoundé 2007, pp. 181-202.

36 *J. Njoya*, La constitutionnalisation des droits des minorités au Cameroun : usages politiques du droit et phobie du séparatisme, in *Law and Politics in Asia, Africa and Latin America*, Baden Baden 2005.

37 Sur cette notion voir *C. Taylor*, *Multiculturalisme, déférence et démocratie*, Princeton 1992.

listes des candidatures proposées par les partis politiques<sup>38</sup>. Minorité et autochtone deviennent dans ce contexte des notions politiquement avantageuses ; ce sont des « trophées politiques » que se revendiquent les groupes ethniques. L'auto-identification qui est le référentiel basique de cette appartenance va produire un « effet de halo », une sorte de gravitation illégitime des groupes ethno-régionaux autour de ces notions pour en dissimuler l'intérêt sous-jacent. En réalité, si l'on peut raisonnablement concéder le statut d'autochtone à tous les groupes ethniques sédentarisés<sup>39</sup>, on ne peut par une belle facilité leur reconnaître la condition minoritaire. Pourtant, c'est cette dernière qui est revendiquée avec un certain accent tonique ; elle fait l'objet d'une appropriation identitaire en subissant par là ce que les anthropologues appellent l'ethnolyse.

Le mode opératoire est relativement simple : chaque ethnie se fabrique une condition minoritaire ; les Sawa qui se répartissent dans trois régions du Cameroun s'auto-identifient minoritaires dans une littoralité en un « Un multiple » ; et certains intellectuels tendent à construire et à conforter la légitimité d'une telle revendication<sup>40</sup> autour d'une « illusion identitaire » aux effets performatifs. D'autres écrits consacrés à la socio-culture Sawa révèlent pourtant l'origine fort disparate de cette aire culturelle<sup>41</sup>. Ils revendiquent leur statut minoritaire en mobilisant des ressources qui s'inscrivent dans un "répertoire d'actions"<sup>42</sup> dont le contenu et l'agenda sont définis par le "Ngondo" (association rituelle des Sawa). L'on voit dans cette veine foisonner des associations battant pavillon Sawa : Association des chefs traditionnels Sawa, Conférence de réconciliation des fils Sawa, Mouvement des femmes du grand Sawa, Association Mukékélé ma Sawa, Association des enseignants-chercheurs Sawa, Mwaya, Association des étudiants Sawa. L'objectif étant d'imposer le thème minoritaire comme fondement de leur survie sociale et politique face à une puissance économique des Bamiléké qu'ils jugent « agressive ».

L'on s'aperçoit même dans certains cas qu'il y a un émiettement de la réalité minoritaire qui recoupe les emboitements ethniques. Dans le département du Noun (Région de l'Ouest-Cameroun), les Tikar qui pourtant partagent un fonds culturel commun avec les Ba-

38 Loi N°91-20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale, Loi n° 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux.

39 Le cas des Bororo du Cameroun et du Nigeria (pasteurs nomades) relativise cette pétition de principe ; leur situation pourrait être rapprochée de celle des Tsiganes en Europe ; toutefois dans certaines localités les Bororo se sédentarisent déjà progressivement et acquièrent la condition de minorité par rapport à la majorité.

40 K. J. Mouangue Kabila, note 4.

41 E. Mbonji, La socio-culture sawa : une littoralité en "un multiple", in David Simo (ed.), Constructions identitaires en Afrique, Yaoundé 2006. M. Doumbé Mouloungou, Origines et migrations des Douala, ABBIA 20 (1972). Par exemple le prince Dika Akwa, range les Bagangté aussi bien que le Foreke-Dschang dans le grand groupe Sawa, alors que géographiquement, ils sont situés dans la Région de l'Ouest, (N. B. Dika Akwa, Les problèmes de l'anthropologie et de l'histoire africaine, Yaoundé 1982).

42 C. Tilly, Les origines du répertoire d'action collective en France et en Grande Bretagne, vingtième siècle 4 (1984), pp. 99.

moun, revendiquent leur statut minoritaire face à ce qu'ils considèrent comme une stratégie assimilationniste des Bamoun ; ces derniers réclament à leur tour leur statut minoritaire par rapport aux Bamiléké dont la puissance économique dans cette région est jugée submergente ; il est fort probable que la relative diversité qui caractérise l'aire culturelle Bamiléké se fragmente aussi pour le besoin de la même cause. Toujours à l'Ouest, les "Mbo" (populations de souche Sawa) qui sont une « greffe » administrative dans le département de la Menoua, arrivent à s'imposer politiquement comme isolat minoritaire qualitatif. Dans la partie septentrionale du Cameroun, le concept de "kirditude"<sup>43</sup> qui a servi de viatique à la projection politique d'un complexe culturel historiquement marginalisé, se prête actuellement à une fragmentation due aux querelles de leadership qui trahissent par ailleurs sa très grande hétérogénéité. La réalité est que face à la domination numérique Toupouri dans ce grand ensemble<sup>44</sup>, l'on assiste à une définition subjective des positions minoritaires agencées par emboîtement continu.

C'est sans doute cette complexité qui ajourne la définition législative de la notion ; elle met en garde le législateur contre toute réification contre-productive dans un contexte anthropologique fortement clivé. Le risque également c'est cette forme de résignation qui concéderait à l'Etat un pouvoir de cooptation des minorités ; glissement pernicieux qui empoterait un dévoiement du concept à travers son usage politico-stratégique. Le gouvernement créerait ainsi à son aise des « circonscriptions électorales spéciales » pour justifier faussement la condition minoritaire des populations concernées ; de même l'administration rejetterait ad nutum toute liste de candidatures qui ne respecterait pas l'exigence « des composantes sociologiques de la circonscription », alors même que cette notion reste querellée dans son fondement. Sous les filtres interprétatifs des autoreprésentations sociales, il y a visiblement une production originale et un remodelage complet de la notion de minorité ; « la représentation est le produit et le processus d'une activité mentale par laquelle un individu ou un groupe reconstitue le réel auquel il est confronté et lui attribue une signification spécifique »<sup>45</sup> écrit J.C. Abric ; le pouvoir politique qui est le régulateur de l'ordre social en use pourtant comme une ressource de conservation du pouvoir.

Ces difficultés n'ont toutefois pas découragé les essais de gestion empirique de la question minoritaire.

- 43 H. Fendjougue, La démocratisation chez les Toupouri : deux élites, deux trajectoires politiques au Cameroun, *Revue africaine d'études politiques et stratégiques* (2007), pp. 165-187 ; sur les Tikar consulter *Dairou Pempeme et Paul Tchawa*, une identité convoitée et introuvable : les Tikar du Cameroun, in Simo David (ed.), *Constructions identitaires en Afrique*, Yaoundé 2006, pp. 230-253.
- 44 Les conflits Masa/Toupouri et Guiziga/Toupouri deviennent une donnée permanente de la vie locale dans le Diamaré ; les Guiziga se plaignent en effet de la submersion des Toupouri qui « ravissent la terre de leurs ancêtres » ; voir à ce sujet F. *Watang et M. Lieugong*, Mobilités spatiales et nouvelles pratiques foncières dans les terroirs d'immigration de la plaine du Diamaré (Nord-Cameroun) : Le cas du terroir de Foulou, Montpellier 2006.
- 45 J.-C. Abric, *Coopération, compétition, et représentation sociale*, Cousset 1987, p. 64.

## **B. La régulation étatique de la question minoritaire : Gestion empirique, ténacité du mythe de l'indivisibilité de la république et défi démocratique**

L'absence d'un accord général sur la définition des notions de « minorité » et de « peuple autochtone »<sup>46</sup> se répercute sur les législations internes. D'où une gestion passablement empirique de la question, inclinant parfois l'Etat à une détermination autoritaire des situations minoritaires, où même à une réfutation de l'existence celles-ci sur son territoire<sup>47</sup>. Ce malaise tient à un attachement toujours indéfectible des dirigeants africains aux principes de l'unité et de l'indivisibilité de l'Etat, considéré comme une réalité insoluble dans le pluralisme social. C'est pourquoi les solutions institutionnelles sont toujours demeurées problématiques ; la territorialisation des peuples et des minorités, la prise en compte des composantes sociologiques de l'Etat se révélant dans la pratique comme une cote mal taillée entre entrepreneurs politiques, sans prise véritable sur la réalité.

Le défi démocratique est plus interpellateur de la nécessité d'une systématisation des solutions envisageables. La démocratisation des pays subsahariens aménage progressivement des structures d'opportunités qui offrent tout un « répertoire d'actions politiques »<sup>48</sup> aux populations marginalisées. Au surplus, malgré une certaine méfiance affichée par la plupart des Etats vis-à-vis de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la hardiesse de la « jurisprudence » de la commission sur la question des minorités<sup>49</sup> et la ténacité de celles-ci à préserver leurs spécificités inclinent progressivement les Etats africains à plus de souplesse.

### *I. En l'absence d'une définition, des solutions institutionnelles empiriques problématiques*

Comment territorialise-t-on la nation en tenant compte autant que possible des spécificités culturelles, linguistiques, religieuses ou ethniques des composantes de l'Etat ? Cette interrogation suggère celle de la politique d'inscription spatiale des minorités et des peuples autochtones. Si d'ordinaire la sédentarité des populations autochtones est acquise, celle de certains peuples minoritaires est problématique dans la mesure où ils n'ont parfois pas de réelle fixation territoriale. C'est le cas des Bororo du Cameroun qui tentent une sédentarisa-

46 La notion de « peuples autochtones » par exemple a été réservée aux peuples colonisés par opposition aux empires coloniaux ; aujourd'hui par glissement terminologique on les assimile également aux populations isolées ou marginalisées car relevant de groupes présents sur le territoire au moment de l'arrivée des populations de cultures ou d'origines ethniques différentes (voir *J. R. Martinez*, Cobo, Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones : rapport préliminaire, E/CN.4/Sub.2/L.566, § 19).

47 *I. Schulte-Tenkhoff et T. Ansbach*, note 13, p.19.

48 *C. Tilly*, Les origines du répertoire d'action collective en France et en Grande Bretagne, Vingtième siècle 4 (1984), p. 99 et s/s.

49 Notamment sur l'extension de la notion de "peuples" qui bénéficie déjà d'une reconnaissance interne par l'Etat, qui n'en avait qu'une appréhension globalisante en évitant d'en concéder le statut aux composantes internes de sa population.

tion toujours en proie à l'hostilité des populations autochtones<sup>50</sup>. La situation est bien plus complexe lorsque les mouvements croisés d'immigration et d'émigration engendrent une inversion de la sédentarité et des pratiques foncières restrictives et répulsives.

En tout état de cause, c'est dans une certaine mesure la politique d'organisation administrative de l'Etat qui confine des ensembles culturels dans la situation minoritaire et conforte les autochtones dans leur sédentarité.

### 1. La territorialisation des minorités : La chirurgie administrative au cœur des ethnies

L'organisation administrative de la plupart des pays africains est largement tributaire des dépouilles coloniales<sup>51</sup>. L'arbitraire de la frontière administrative a été le fait générateur des regroupements minoritaires. En dispatchant des grands ensembles culturels dans plusieurs unités administratives, le découpage crée une disproportion numérique entre la population « greffée » et la majorité autochtone. Cette réalité est observable dans le contexte camerounais où l'unité administrative a rarement correspondu à l'homogénéité culturelle et ethnique<sup>52</sup>. L'on retrouvera ainsi les Tikar en situation minoritaire dans le Noun, le Mbam et le Nord-Ouest ; les Mbo en situation minoritaire dans la région de l'Ouest (la Menoua et le Haut-Nkam), les Ngoumba dans le Sud etc. Situations que l'on peut rapprocher de celles des Nuba en Inde et des Nuer du Soudan méridional.

Les minorités qui s'y trouvent s'identifient difficilement à cette unité administrative au regard de l'« allocation autoritaire » et inéquitable des ressources politiques et économiques : la fonction redistributive de l'Etat ne rejaillissant pas profondément en fonction des composantes sociologiques de ladite unité administrative. En effet, l'unité administrative s'offre comme une structure de patrimonialisation des implantations des populations qui y trouvent une marque d'identité et un motif de projection nationale. Or, dans la région de l'Ouest du Cameroun, les Tikar, les Bamoun et les Mbo s'offusquent à tort ou à raison de leur présence figurative dans une unité administrative où le « microdosage intra-provincial »<sup>53</sup> de l'allocation des postes politico-administratifs dans les hautes sphères de l'Etat, s'opère largement en faveur des Bamiléké. Ces récriminations portent pour l'essentiel sur une gestion globalisante des pondérations qui aurait gagné en équité si le gouvernement avait opté pour une approche pointilliste. Il arrive qu'au niveau des macro-équilibres géo-

- 50 Les minorités Bororo sont affectées par une crise de leur pastoralité et de leur nomadité. Cette mutation du paradigme anthropologique pose le problème de leur sédentarisation progressive en bute à l'hostilité des populations autochtones ; à Didango dans le Noun et à Jakiri dans le Nord-Ouest, ils constituent déjà une population territorialement homogène.
- 51 Le découpage colonial a servi de base au déploiement et à la création de nouvelles unités administratives (voir *L. Sindjoun*, note 14, pp 54-78).
- 52 Seul le « Département Bamoun » a maintenu ce statut jusqu'au décret N°81-522 du 11 déc. 1981, changeant cette appellation en « Département du Noun » pour l'arrimer à l'option hydronymique. La dénomination des unités administratives s'inspire de la géographie physique de l'Etat (voir *L. Sindjoun*, note 14, pp. 57-61).
- 53 *P. F. Ngayap*, Cameroun, qui gouverne ? D'Ahidjo à Biya, l'héritage et l'enjeu, Paris 1983.

politiques, certains groupes ethnoculturels se plaignent de la dépréciation statutaire de leur représentation gouvernementale, jugée inversement proportionnelle à leur histoire et à leur importance territoriale. C'est à ce titre que les Bamoun de la région de l'Ouest du Cameroun réclament un poste de ministre avec portefeuille en lieu et place de celui de Secrétaire d'Etat actuel dont le statut jugé marginal est perçu comme une dévalorisation de leur représentation identitaire au gouvernement. C'est également à ce titre qu'une persistante doléance des élites du département du Noun sollicite la création d'une région qui marquerait sa singularité identitaire.

Une récente étude consacrée à la question des minorités dans les *grassfields* de l'Ouest-Cameroun montre comment à l'épreuve de la démocratisation, la réclamation du statut minoritaire est devenue un enjeu légitime de lutte politique dans les agencements territoriaux de l'Etat<sup>54</sup>. Au niveau départemental par exemple, les Tikar de Magba, les Pouakam de l'arrondissement de Bangourain, les Bororo de l'arrondissement de Koutaba construisent leur visibilité identitaire en dénonçant leur absorption malicieuse par les Bamoun<sup>55</sup> dans le département du Noun. Leurs revendications vont de l'exigence de la simple représentation dans les instances publiques, à la réclamation d'une unité administrative ; la création des unités administratives (prérogative du fait du prince) pourrait alors lever le voile sur des finalités s'analysant plutôt comme « une rétribution du militantisme ou un règlement de comptes à des périphéries rebelles »<sup>56</sup>.

Dans le contexte camerounais, la territorialisation des autochtones est rendue effective par le truchement d'une démocratie locale baroque sustentée par un contournement presque efficace de la fonction mayorale. En effet, il est donné à observer un maillage serré des collectivités territoriales décentralisées par le pouvoir central à travers une création effrénée des communes à régime spécial sous la dénomination de « Communautés Urbaines » ; cette catégorie juridique, inclassable dans la nomenclature classique<sup>57</sup> apparaît comme une réponse du pouvoir central aux sollicitations des populations autochtones qui s'estiment victimes d'une supplantation « allogène » progressive ; dans la mesure où ce découpage spécial obéit à une logique d'« autochtonisation » de la gestion de l'institution communale. En regard, la Communauté Urbaine était jusque-là dirigée par une personnalité nommée par le président de la république - qui dans la pratique -, est toujours « originaire - autochtone » de

- 54 *I. Mouïche*, *Démocratisation et intégration sociopolitique des minorités ethniques au Cameroun : entre dogmatisme du principe majoritaire et centralité des partis politiques*, Dakar 2010.
- 55 Il en est de même pour les Bantoungtou dans le Ndé (apparentés aux Banen), les Diboum dans le Haut-Nkam (parents au Yabassi).
- 56 *L. Sindjoun*, note 14, p.73 ; voir également *B. Jobert*, *l'Etat en action*, Paris 1987 et *Séverine Bellina*, *Dominique Darbon*, *Stein Sundstol Eriksen*, *Ole Jacob Sending*, *l'Etat en quête de légitimité : Sortir collectivement des situations de fragilité*, ECLM 2010.
- 57 *J. Njoya*, *Les mutations de la vie locale en Afrique : La trajectoire erratique de l' élu local*, colloque de Vannes, Vannes 29-30 novembre 2010 ; voir également *Gérard Pekassa Ndam Gérard*, *La classification des communes au Cameroun*, in RASJ Université de Yaoundé 6 (2009), pp. 229-266.

ladite communauté urbaine<sup>58</sup> : la nomination plutôt que l'élection apparaissait comme une discrimination compensatrice qui pose l'Etat en justicier - pondérateur d'une conception rousseauiste de la démocratie qui minerait les possibilités d'expression des autochtones souvent devenus minoritaires dans leur « propre terroir ». Bien que le nouveau Code des Collectivités territoriales ait instauré désormais l'élection de ce "super maire", au - demeurant toujours originaire de la localité -, et acté la disparition de la fonction de « délégué de gouvernement », les populations autochtones des grandes métropoles accueillent toujours favorablement cette perversion accommodante de la démocratie locale. En réalité, la manœuvre du pouvoir est orientée dans la perspective d'une obstruction de la dynamique de l'opposition<sup>59</sup>, même si les autochtones en engrangent une légitime rétribution. Ce « malentendu productif » a dans une mesure, impulsé des revendications inaugurales et des « manifestations initiatrices »<sup>60</sup> qui ont eu pour effet d'imposer sur la scène politique nationale avec le maximum de visibilité un enjeu longtemps occulté par le jeu institutionnel. Cette régulation éminemment empirique de la question autochtone s'ouvre sur les ambiguïtés et les paradoxes d'une citoyenneté républicaine catégorielle<sup>61</sup> : existe-t-il des citoyens autochtones et des citoyens allochtones en république ? Telle est posée l'insoluble question de l'harmonisation du droit international des peuples minoritaires et autochtones avec les représentations socio-anthropologiques internes à l'Etat ; cette gestion différenciée et politisée des situations fort variées et contrastées tient à l'arlésienne d'une définition d'ordinaire impossible.

C'est pourquoi la gestion de la question s'opère plutôt à travers des discriminations accommodantes.

## 2. Gestion de la pluralité par des discriminations accommodantes et virtualité de la protection des minorités

« Equilibre régional », « politique des quotas » sont des solutions envisagées depuis l'indépendance pour pondérer les disproportions numériques de représentation dans les grands corps de l'Etat. Avec la démocratisation des Etats africains et sans doute sous l'effet de la déclaration des Nations Unies de décembre 1992 sur les droits des personnes appartenant à

58 L'article 115 de la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes indique que : « un délégué du gouvernement nommé par décret du président de la république exerce la plénitude des fonctions et attributions du maire à la tête de la communauté urbaine ».

59 Les résultats des élections municipales du 21 Janvier 1996 révèlent une domination des communes urbaines à régime spécial par les partis de l'opposition ; ce qui justifie que le gouvernement ait engagé cette parade discrétionnaire en créant tous azimuts des "communautés urbaines" pour parer le succès électoral de ces partis.

60 P. Favre (de.), *La manifestation*, Paris 1990, p. 34 et s.

61 S. L. Donfack, *Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? La spécificité camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux*, Polis 1 (1996), pp.25-44.

des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (UNDN)<sup>62</sup>, des formules plus hardies ont été imaginées visant à pénétrer au cœur de cette réalité. Dans cette veine le législateur camerounais a manifesté une certaine fermeté en matière électorale : les lois du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée Nationale et du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux introduisent la notion de « composantes sociologiques de la circonscription électorale » et ouvrent une brèche à une application plus acceptée, plus partagée et plus comprise de la démocratie.

Inutile d'en forcer les traits, la notion de « composantes sociologiques » s'apparente plus à une « grande coalition » au sens d'Arend Lijphart<sup>63</sup>, car elle ne traduit pas dans les faits une gestion interstitielle de la question minoritaire. Elle se révèle plus comme une coalition élitaire qu'un ancrage sociologique véritable ; au surplus, l'indigence des données statistiques disponibles sur les grandes tendances ethnographiques du pays limite les possibilités d'une gestion pointilleuse. N'indiquant ni l'origine, ni l'appartenance religieuse, les résultats du recensement général ruinent les efforts d'une raisonnable pondération. La fiche ethnologique des conseils municipaux corrobore cette observation : l'on s'aperçoit que dans toute une région comme le Nord-Ouest du Cameroun, il n'y a qu'un seul conseiller municipal Bororo, ethnique pourtant identifiée comme « populations marginales »<sup>64</sup> ; l'infortune de l'identité Bororo est aussi perceptible dans le département du Noun qui ne compte également qu'un seul conseiller sur 9 communes<sup>65</sup>.

En outre, l'Administration dispose d'une marge de manœuvre dans l'arithmétique qui gouverne l'exigence de la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription électorale<sup>66</sup>. La notion elle-même n'a pas d'acception juridique consacrée, justifiant l'épaisseur du contentieux y relatif. Le juge administratif a dans la plupart des cas entériné le rejet de l'Administration. Au-delà des collusions très souvent décriées entre le juge et

- 62 Cette déclaration tire parti de l'art. 27 du pacte des droits civils et politiques de 1966 : « Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».
- 63 A. Lijphart, *Democracy in plural societies: Comparative exploration*, New Haven 1977, pp. 25-36.
- 64 Cette notion abusivement assimilée à celle d'autochtone a été vivement querellée par un représentant l'OIT (Serge Bouopda) au motif que le ministre des affaires sociales amalgamait dans la notion, des groupes qui ne remplissaient pas les conditions de la convention N° 169 et du rapport du groupe de travail de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples ; ce d'autant plus que l'ONU ne reconnaît le statut d'autochtones qu'aux Bororo et aux Pygmées.
- 65 Voir E. G. Essoa, *Les dynamiques monopolisantes des partis politiques au sein des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : analyse comparative des stratégies de l'UDC dans la commune de Koutaba et du RDPC dans la commune de SOA*, Mémoire DEA, Science politique, Université de Yaoundé II, Yaoundé 2010, p.88.
- 66 Les articles 73 et 20 respectivement des lois N°91/020 du 16 décembre 1991 et N°92/0002 du 14 Avril 1992 désignent le Sous-préfet pour les municipales et le Préfet pour les législatives.

celle-ci<sup>67</sup>, se dessinent à l'horizon les linéaments d'un usage politicien de la notion. Ainsi la stigmatisation de l'allogène pourrait devenir - comme le pensent à traits renforcés Jean François Bayart et *al* -, « le grand instrument de reconquête de l'opinion par les détenteurs du pouvoir autoritaire »<sup>68</sup>. L'exigence de la prise en compte des composantes sociologiques se laisse ainsi appréhendée comme une « structure d'opportunité » qui s'inscrit dans un répertoire d'actions politiques dont s'accommodent les différents acteurs politiques : certains s'en servent dans le biseautage des règles du jeu politique, les partis politiques l'allègent pour contrer les prétentions de leurs rivaux, les groupes sociaux et les individus pour engranger les rétributions d'une stigmatisation de l' « allochtone ». C'est pourquoi dans l'entre-deux d'une enseigne constitutionnelle démocratique et d'une volonté politique du reste frustrée, la promotion et la protection des droits des minorités et des peuples autochtones s'inscrivent plutôt dans la virtualité ; même si dans l'une de ses rares dispositions pertinentes, le constituant tente d'afficher les extérieurs d'une relative protection des droits dans sa politique de décentralisation régionale<sup>69</sup>.

Ce caractère virtuel de l'émergence des droits minoritaires s'observe également à travers une diminution du potentiel identitaire dans les politiques de macro-équilibre et des microdosages géo-ethniques qui malheureusement reposent essentiellement sur ce que Pierre Bourdieu appellerait les ethnies « charismatiques ». En effet, ces dosages et ces équilibres ne concernent très souvent que les ethnies prééminentes dont la saillance est canonisée par le pouvoir et les représentations sociales dominantes. De façon itérative, l'on a pu noter dans les concours administratifs des politiques des quotas prohibitives pour certaines minorités ; même si aujourd'hui l'Etat y répond par des solutions de rechange du reste controversées<sup>70</sup>. Les Bororo, les Pygmées pourtant reconnus comme des minorités authentiques par les Nations Unies sont pour ainsi dire sous-qualifiés à la bourse des valeurs représentatives. Ces catégories marginales sont absentes de la rotation gouvernementale depuis la formation du 1<sup>er</sup> gouvernement camerounais en 1957<sup>71</sup>. L'équilibre régional coalesce ainsi au détriment des groupes minoritaires, les maillons les plus forts de la chaîne ethnique

67 L. Sindjoun, *La Cour Suprême, la compétition électorale et la continuité politique au Cameroun : la construction de la démocratie passive*, in *Africa development* Dakar (1994), pp. 21-69.

68 J. F. Bayart, P. Geschiere, P. Nyamjoh, *Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique*, *Critique internationale* 10 (2001), pp. 177-194.

69 Article 57 al.3 de la loi du 18 janvier 1996 : « Le conseil régional est présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du conseil ».

70 La fiche sociologique des candidats admis à l'Ecole normale supérieure, à l'Ecole des sciences et techniques d'infirmerie est révélatrice de cette conception macro-régionale qui ne concède qu'une présence figurative à certaines ethnies. La création de l'ENS de Maroua peut paraître, comme une solution de rechange ; mais s'agit-il de la protection des minorités ou d'une mesure politicienne ?

71 N. Nkemeni, *Contribution à l'étude de l'équilibre régional au Cameroun (Essai sur la répartition des postes dans l'Etat)*, Yaoundé 1981; Nganjui Nicholas, *La conception camerounaise de la nation*, Yaoundé 1987 ; Galin Ngon Iréné, *Le personnel gouvernemental au Cameroun (1987-1996)*, Bordeaux 1995-1996.

régionale ; c'est pour cette raison que certains politistes interprètent les remaniements ministériels comme « des mises en scène de la nation sur l'écran des titres ministériels »<sup>72</sup>.

Singulièrement, le respect des « composantes sociologiques de la circonscription électorale » constitue l'une des exigences les plus fermes du législateur camerounais. Il en impose l'obligation aux formations politiques en lice pour les élections législatives et municipales. La loi les charge ainsi d'une fonction pédagogique de construction de la coopération interethnique ; cette exigence éprouve particulièrement les partis de l'opposition qui peinent à décrypter le sens exact de la notion de sorte que même de bonne foi, ils sont de façon répétée en bute aux autorités administratives qui en ont une interprétation plutôt subjective, voire « organique ». Même le juge électoral a la propension résolument affichée d'entériner les positions de l'administration ; dans l'une des espèces les plus récentes (Cour suprême du Cameroun, Chambre Administrative, Jugement N° 026/06-07/CE de 12 Juin 2007), il a confirmé cette tendance. Ne jouissent véritablement d'une protection juridique suffisante (de ces dosages) que les autochtones, car leur rattachement au terroir mobilise « une symbolique territoriale à forte résonance identitaire » (C. le Bart, « élection municipale » in P. Perryneau et D. Raynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp 376-378). Alors la minorité est confinée à une protection virtuelle et aléatoire.

Cette virtualité est bien plus renforcée par la loi du 29 décembre 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi du 16 décembre 1991 suscitée. L'article 70 littera (e) prescrit relativement à la déclaration de la candidature que les partis politiques doivent y mentionner « les indications sur la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription dans la constitution de la liste ». Malheureusement aucune orientation n'a été donnée sur la consistance de la notion. Dans l'espèce suscitée, le juge électoral en donne une interprétation qui corrobore notre hypothèse d'une coalition hégémonique des ethnies proéminentes : en rejetant la liste du SDF à l'élection municipale dans la localité de Bali, il argue que "l'Arrondissement de Bali est composé de trois principaux groupes ethniques et les Fulani constituent une minorité. Les trois principaux groupes sont : Bali Nyonga, Bamileké, Widikum. Dans la présentation des 35 candidats de la liste du SDF, l'on constate que cette liste n'a pas respecté les composantes sociologiques ; les Bamiléké ne figurant pas sur la liste du SDF". Au surplus, il y a une centralisation de la procédure qui aux termes de l'article 72 de la loi du 29 décembre 2006, conditionne la recevabilité d'une déclaration de candidature à l'acceptation du Ministre en charge de l'Administration territoriale<sup>73</sup>. Il est à souligner que la création d'Electon's Cameroon a ravalé cette question à la phase précontentieuse, même si le juge administratif intervient post-ante.

Le bilan de la protection des minorités en général et au Cameroun en particulier est de toute évidence mitigé. Son caractère aléatoire pourrait même dans un contexte démocratique

72 L. Sindjoun, *Construction et déconstruction locale de l'Etat*, Yaoundé 1994.

73 Il y a à l'évidence un contraste avec l'article 6 de la loi du 29 décembre portant création, organisation et fonctionnement qui dispose que « le Conseil électoral examine les dossiers de candidature et publie la liste ou les listes définitives des candidats ».

tique, s'ouvrir sur des errements qui ruinteraieent les opportunités d'expressions des groupes minoritaires. Le défi démocratique nous interpelle pourtant sur la ténacité pernicieuse du paradigme imparfait de la majorité<sup>74</sup>.

## *II. Etat, défi démocratique et systématisation des solutions envisageables*

La grande nouveauté de la démocratisation en Afrique c'est l'apparition des hérauts amplificateurs de la parole identitaire. Ces porteurs des aspirations communautaires sont des mandataires ethno-régionaux<sup>75</sup> qui s'efforcent d'imposer avec le maximum de visibilité leur présence sur la scène politique nationale. Le rôle de l'Etat en tant que régulateur de l'ordre et du mouvement est d'ôter à ces réclamations leur potentiel explosif au moyen d'une sage édification du sentiment intersubjectif d'appartenance à la même communauté nationale.

Les solutions qui ont été imaginées jusque - là ont - toutes proportions gardées -, réservée aux minorités une présence figurative sur l'échiquier national ; éprouvant une certaine « frustration relative »<sup>76</sup>, elles estiment en effet que dans l'architecture juridique actuelle, elles ne peuvent pas atteindre des satisfactions compensatoires car très peu d'occasions leur ont été offertes dans ce cadre pour la promotion de leur identité culturelle, linguistique, ethnique ou religieuse. Dans ce contexte, l'intervention légitime de l'Etat l'incline à jouer son rôle de connecteur ensembliste en envisageant le destin des hommes globalement. Il ne s'agit pas d'échafauder des grandes coalitions ethno-régionales (sur la base des ethnies « charismatiques ») qui annihileraient les virtualités minoritaires. Il est question plus concrètement pour l'Etat de procéder à une opération arithmétique serrée qui impliquerait toutes ses composantes sociologiques. La politique d'équilibre régional est plutôt ethniquement hégémonique, de même que le sont les tentatives législatives frustes qui intiment sobrement aux partis politiques l'obligation de tenir compte « des composantes sociologiques de la circonscription électorale ».

On pourrait objecter dans le cas du Cameroun et du Nigeria, Etats à « polarités ethniques multiples »<sup>77</sup>, que l'offre en matière d'allocation des postes administratifs dans les grands corps de l'Etat est éminemment indigente. Mais la représentation pourrait se faire sur la base d'un équilibre rotatif et des remplacements numériques dont l'Etat aurait la responsabilité d'en assurer l'équilibre. Par une bonne tenue du fichier identitaire, l'Etat peut procéder à des péréquations et des pondérations raisonnables qui éviteraient l'accentuation des clivages ; cette solution peut paraître idéaliste, mais elle n'en demeure pas moins « utopie réaliste ».

74 A. Lijphart, Théorie et pratique de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait, in Revue internationale des Sciences Sociales (1991), pp. 515-526.

75 L. Sindjoun, Sociétés plurales et politique de la somme nulle, Bulletin du CODESRIA 2, 3 4 (2000), p. 29.

76 T. Gurr, Why Men Rebel ?, Princeton 1970, p 320.

77 G. Nicholas, Stratégies ethniques et construction nationale au Nigeria, in Les ethnies ont une histoire, Paris 1989, pp.367-378.

Les démocraties contemporaines sont toutes « malades du consensus »<sup>78</sup> et le réalisme commande des politiques d'équilibre et de pondération pour corriger la ténacité du paradigme imparfait de la majorité. Ce rôle majeur de l'Etat doit déteindre sur les partis politiques qui dans leur fonction de socialisation, devraient apparaître comme des groupes de réassurance et de mise en confiance identitaire<sup>79</sup> ; la réceptivité des citoyens à l'intériorisation de leur message serait alors maximale parce que s'y reconnaissant, il n'y aurait plus de dissonance. Il s'agit de quitter le pluralisme culturel bridé pour entrevoir un « pluralisme culturel mobilisé »<sup>80</sup>. A l'obligation de tenir compte « des composantes sociologiques de la circonscription électorale », devraient s'adjoindre des proportions définies en termes de pourcentage en fonction des nuances numériques de chaque circonscription. Concrètement, il s'agit de s'approprier l'expérience (malheureuse) française des années 80 qui définissait des quotas de représentativité sur les listes de candidatures<sup>81</sup> ; bien qu'ayant trait à la question du genre, cette solution fort controversée peut inspirer des politiques pouvant garantir un minimum de présence aux minorités. Des mesures incitatives pourraient également être imaginées à l'appui de l'exigence de « prise en compte des composantes sociologiques », notamment prévoir dans la loi portant financement des partis politiques une majoration pour ceux (des partis) dont les listes de candidatures auront réservé une place honorable aux groupes minoritaires. Ces pourcentages devront être dynamiques car des groupes majoritaires peuvent à la longue devenir minoritaires (les Efik et les Ijaw du Nigéria).

En conclusion, ces propositions ne se ramènent pas à une preuve gratuite d'érudition, ni à une façon oblique de parasiter l'Etat de droit ; elles sont une technologie de gestion pragmatique des sociétés plures. La démocratie plurelle est parfaitement soluble dans le pluralisme culturel car « la cohabitation de diverses communautés dans le même espace sociopolitique est à la fois une cause et une conséquence d'interdépendance qui relativise les clivages »<sup>82</sup>.

En tout état de cause, sans concéder à l'Etat le privilège d'identifier les minorités et de définir ce qui constitue leurs intérêts légitimes<sup>83</sup>, son rôle s'affirme de toute évidence nécessaire dans la construction d'une « démocratie consociative » ; dans un système majoritaire

78 *M. Slobodan*, La démocratie malade du consensus : Pour une utopie réaliste, Autour d'Edgar Morin, Château Vallon, pp. 93-111.

79 Sur ce renouvellement fonctionnel des partis politiques, voir *J. Ion*, L'évolution de l'engagement public, in P. Perrineau, L'engagement public : Déclin ou mutation?, Paris 1994.

80 *L. Sindjoun*, Dynamique de civilisation de l'Etat et production du politique baroque en Afrique, *Verfassung und Recht in Übersee* 27 (1994) pp.197-220.

81 Le conseil constitutionnel avait déclaré ladite loi inconstitutionnelle pour atteinte au principe d'égalité. La constitutionnalisation de la parité a vidé ce débat.

82 *L. Sindjoun*, "La démocratie plurelle est-elle soluble dans le pluralisme culturel ?", Yaoundé 2010, pp. 44.

83 L'article 2 de la convention de l'OIT n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et la recommandation générale VIII du comité pour l'élimination de la discrimination raciale confirment le principe de l'auto-identification pour les individus et les groupes minoritaires eux-mêmes.

pernicieux, l'Etat pourrait se poser en « tuteur de la minorité » dans une perspective dynamique, c'est-à-dire en créant en même temps un sentiment de solidarité transversale. Et comme l'affirmait le Secrétaire général de l'OUA en 2000, « l'absence d'une culture de tolérance contribue également à la création de divisions entre les différents groupes ethniques et mène à des conflits internes »<sup>84</sup>.

Le Cameroun comme la plupart des Etats africains s'offre aujourd'hui comme un terrain d'expérimentation de ces politiques correctives<sup>85</sup> du reste querellées par les tenants d'une conception figée de la république.

84 *Salim Ahmed Salim*, OAU'S lessons from a decade of conflicts: Prospects of peace and security by the year 2000, Ouagadougou 31 janvier - 2 février 2000.

85 Au Cameroun, le président de la république a autorisé le recrutement spécial de 2000 enseignants du supérieur ; ledit recrutement en raison de sa particularité a introduit la clause de l'équilibre régional pour pondérer les disproportions numériques résultant d'une forte domination des candidats originaires de l'ouest du Cameroun. Cette régulation - faut-il le souligner -, n'est que subreptice dans la mesure où aucun texte ne le prescrit. Toutefois certains recrutements dans la fonction publique camerounaise obéissent à la politique des quotas ; (cf. Communiqué du Secrétaire général des services du Premier ministre, président de la Commission Centrale de Supervision du 14 février 2019 et le communiqué Radio-Presse du Ministre d'Etat, Ministre de l'enseignement supérieur n°19/00175/L/Minesup/SG/DDES/CEPE).