

La SDN

A. Le problème en 1919

Qu'est-ce que la « protection des minorités »? Il faut, pour comprendre l'enjeu de la question, la resituer dans son contexte historique. Après la Première Guerre mondiale, le président américain Woodrow Wilson, désireux d'assurer la paix en Europe, avait manifesté à la Conférence de Paris (janvier 1919-août 1920) la volonté d'établir un système de protection des minorités¹. En effet, l'Europe avait été reconstruite, de nombreuses frontières modifiées. Les grands Etats vaincus (Allemagne, Autriche-Hongrie, Turquie), mais aussi la Bulgarie, avaient parfois perdu une partie considérable de leurs territoires respectifs (cela avait également été le cas de la Russie, qui était à l'origine dans le camp des futurs vainqueurs: mais la révolution bolchevique et la paix séparée de Brest-Litovsk qui s'ensuivit en mars 1918 lui firent perdre les Etats baltes et la Finlande) au profit d'Etats nouveaux, ou d'Etats existants, parfois substantiellement agrandis. Se trouvaient donc incluses dans ces nouvelles frontières des populations minoritaires possédant des traits les caractérisant : « race, religion, langue »², disait-on à l'époque. Il fallait les protéger de la persécution potentielle, bref de l'arbitraire de l'Etat, c'est-à-dire de celui de la majorité, à la fois pour des raisons de *justice* et des raisons de sécurité internationale (de *stabilité*, au sens de Rawls³).

¹ On sait que Wilson fut pour finir désavoué chez lui et que le Congrès des Etats-Unis ne ratifia pas le pacte de la SDN. Par ailleurs, les Américains et les Européens jouaient à fronts renversés, si l'on compare à 2003-2004, l'Irak, l'unilatéralisme. Margaret MACMILLAN (1919,...) a montré combien Wilson se méfiait de l'« impérialisme » de Clemenceau et de Lloyd George.

League of Nations. Wilson idealist: rights of the peoples, minorities protections, democracy... Different from **Wolfowicz**: Wilson does not realize these ideals through war but by ending a war the US doesn't have initiated and by creating the new order of the League of Nations (today the "Greater Middle East"?). **Kagan**: power and weakness, **changing positions**, Wilson multilateralist, today US unilateralists (difference with the French: politically arrogant, human rights it's us, but with the means of their arrogance).

² L'expression « race, religion, langue » était une formule souvent répétée et peu *pensée*. Aujourd'hui, c'est le terme « race » qui fait bien sûr problème. A l'époque, il faisait soit partie de cette formule toute faite (et était particulièrement inadéquat pour désigner des peuples européens « blancs ») soit désignait déjà un problème et une revendication spécifiques (v. *infra*, l'attitude du Japon en 1919 et de Haïti dans les années 30). Il vaut donc mieux mon sens faire la classification suivante : minorités religieuses ; ethno-linguistiques (ce qui combine un des sens du mot « racial » utilisé en 1919 et la notion de minorités linguistiques) ; raciales *sensu stricto* (second sens du terme, utilisé notamment par le Japonais).

³ Voir aussi *The law of peoples* [1999]. Je ne crois pas que la stabilité y joue un rôle direct, mais c'est une théorie des relations internationales, et donc portant sur le présent sujet, et il introduit peut-être les *decent hierarchical peoples* à côté des peuples libéraux par réalisme. Il invoque en tout cas la tolérance.

« Political power is legitimately used in a liberal society when it is used in accordance with a political conception of justice. This still leaves undecided the problem of **stability**: **why citizens would willingly obey the law as specified by a liberal political conception**. Legitimacy means that the law may permissibly be enforced; Rawls needs another account of why citizens have reasons from within their own points of view to

Mais la volonté d'inclusion de la protection *générale* des minorités dans le Pacte de la SDN (signé le 28 juin 1919, entré en vigueur le 10 janvier 1920) n'aboutit pas : il fut bien proposé de limiter la garantie à celle de la liberté religieuse, mais de l'appliquer à *tous* les Etats. La position du Japon, qui voulait y ajouter l'égalité raciale⁴, entraîna l'échec et « la suppression de l'article de garantie de la protection des minorités tout entier, en tant que disposition générale du Pacte. »⁵. Ainsi la protection des minorités fut-elle seulement introduite dans des **Traités particuliers**⁶ (Traités de paix et Traités des minorités), des

abide by such a law. Rawls's hopes for a stable liberal society rest on an *overlapping consensus*. In an overlapping consensus, citizens support the same basic laws for different reasons. » <http://plato.stanford.edu/entries/rawls/#StaOveCon> (à propos de *political liberalism*).

Sur *The law of peoples* : « After selecting the eight principles of the law of peoples, the parties next check that these principles can stably order international relations over time. Analogously to the domestic case, the parties will see that the principles of the law of peoples affirm the good of peoples, and that peoples will develop trust and confidence in one another as all willingly abide by these principles over time. **The stability of the international political order will thus be stability for the right reasons (and not a mere *modus vivendi*)**, since each people will affirm the principles as its first-best option **whatever the international balance of power might become**. Rawls also attempts to draw empirical support for his **stability argument** from the literature on the democratic peace. Social scientists have found that historically democracies have tended not to go to war with one another. Rawls explains this by saying that liberal societies are, because of their internal political structures, *satisfied*. » <http://plato.stanford.edu/entries/rawls/#StaOveCon>

⁴ Americans back home, not Wilson I presume, wouldn't have accepted that **because of their policies towards black people**; and colonies, although colonists were in the – dominant – minority...

⁵ Voir Isse Omanga BOKATOLA, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 41.

⁶ « There were several bilateral Minority Treaties, each signed between one of the countries in question and the League. The treaties were signed between the League and some of the newly established nations: Poland, Yugoslavia (also known then as the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes), Czechoslovakia. Similar treaties were also imposed on Greece and Entente-allied Romania in exchange for their territorial enlargement, and on some of the nations defeated in the First World War (Hungary, Austria, Bulgaria, Turkey). At the same time, Albania, Lithuania, Estonia, Latvia and, outside of Europe, Iraq were persuaded to accept minority obligations as part of the terms of their admission to the League of Nations. The Polish treaty (signed in June 1919, as the first of the Minority Treaties, and serving as the template for the subsequent ones) is often referred to as either the **Little Treaty of Versailles** or the **Polish Minority Treaty**; the Austrian, Czechoslovak and Yugoslavian treaties are referred to as **Treaty of St Germain-en-Laye** (1919); the Romanian treaty as the **Treaty of Paris (1919)**, the Greek as the **Treaty of Sèvres** (1920); the Hungarian as the **Treaty of Trianon** (1920), the Bulgarian as the **Treaty of Neuilly-sur-Seine** (1919), and the Turkish as the **Treaty of Lausanne** (1923). Note that in most of the above cases the minority treaties were only one of many articles of the aforementioned treaties. » http://www.absoluteastronomy.com/topics/Minority_Treaties J'en compte 14 jusqu'ici, dont 13 européens.

NVX ETATS : **Finlande** D, **Estonie** D, **Lettonie** D, **Lituanie** D, **Pologne** TS (v Juifs, Lerner 13) (+ T Haute-Silésie), **Tchécoslovaquie** TS, (~~Autriche, Hongrie~~), **Yougoslavie** TS. Hors d'Europe : Irak D (Boka 43).

<http://www.culturalpolicies.net/web/finland.php?aid=421>

ETATS AGRANDIS : France, Belgique, **Roumanie** TS (Boka 43), **Grèce** (au détriment Bulgarie et Turquie) TS, Italie ! (Trentin et Trieste), Danemark (nors du Schleswig)

ETATS VAINCUS-DIMINUES : Allemagne !, **Autriche** TP, **Hongrie** TP, **Bulgarie** TP, **Turquie** TP: Lausanne (Grèce-Turquie) (1923 – remplace Sèvres 1920)

Déclarations unilatérales et des Conventions spéciales entre Etats directement intéressés⁷. Il s'agissait donc d'une liste exhaustive de minorités, nationales d'ailleurs⁸. Le problème était donc radicalement restreint pour qu'il reste maîtrisable (on considéra néanmoins en 1945 que cela n'avait pas été le cas).

Il n'empêche que le système marquait une *nouveauté considérable* dans le droit international : au XIXe siècle, les minorités, en particulier religieuses, et spécialement dans l'Empire ottoman, avaient été parfois défendues par les « **interventions d'humanité** », mais ces dernières dépendaient plus de considérations géopolitiques et économiques que de la reconnaissance d'un principe de protection par une instance internationale supposée impartiale. La nouveauté du système de la SDN, c'est qu'il met en oeuvre pour la première fois, de façon certes imparfaite, un système *international* de protection, échappant donc en théorie au double pouvoir discrétionnaire de l'Etat violateur et de l'Etat intervenant. Certes, ce système n'était, on l'a vu, **pas général** et reposait sur des considérations géopolitiques de sécurité; il n'empêche qu'il **affaiblissait potentiellement le principe traditionnel de droit international selon lequel les Etats sont souverains quant au traitement de leurs propres ressortissants**⁹. En effet, les membres des minorités créées par les modifications de frontières postérieures à la Première Guerre mondiale devenaient *ipso facto* des nationaux des nouveaux Etats. On voulait non seulement qu'ils ne soient pas discriminés, en ce qui concerne leurs droits fondamentaux, par rapport à la majorité, mais également qu'ils bénéficient de mesures positives leur permettant dans une certaine mesure de conserver leurs traits spécifiques, leur « identité » (mais cette notion est, nous allons le voir, éminemment floue). C'est ce qu'a affirmé, dans un de ses avis les plus célèbres (affaire des « **Ecoles minoritaires en Albanie** »), la Cour permanente de Justice internationale de la SDN : il s'agissait de « *preserving the characteristics which distinguished them [the minority] from the majority...* »¹⁰. L'Albanie¹¹ avait, en 1933, décidé de fermer les écoles privées¹². La Cour

CAS PARTICS : **Memel** T (min alde en Lithuanie), **Dantzig** T (min allemande - ma) = villes libres. Iles Aaland (min suédoise v D Finlande) V. Boka 67; **Haute-Silésie**;

ETATS RESTES TELS : **Albanie** D

+ 22 CONVENTS BILATERALES (McK 20 n24) + Traité de Riga (Pologne/URSS - même rf)

⁷ *Ibid.*, pp. 43-44.

⁸ Il vaut mieux s'en tenir à la formulation « racial, linguistic and religious minorities ». De plus, il n'y avait pas, je crois, de liste spécifique mais *seuls certains pays étaient obligés*. Les dispositions, sur le modèle du traité polonais, étaient générales, mais « [i]n some of the treaties, provisions were included to ensure the enjoyment of particular rights for specific minorities, mentioned by name. » (Lerner 13 – voir art. 13 du traité polonais sur le Sabbath chez les juifs).

⁹ Warwick MCKEAN, *Equality and discrimination under international law*, Oxford, Clarendon Press, 1983 (paperb. 1985), p. 23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 28.

¹¹ La minorité albanaise n'avait pas été créée par les vainqueurs de la Première guerre : l'Albanie était devenue indépendante en 1913. Mais la minorité grecque, minorité linguistique et religieuse, passablement hostile à l'islam des Albanais, qui signifiait pour les Grecs un gage

n'accepta pas l'argument formaliste selon lequel cette fermeture valait pour *toutes* les écoles, majoritaires ou minoritaires. Elle considéra qu'une telle décision portait atteinte à l'identité du groupe minoritaire, qui, pour obtenir **l'égalité réelle** (en particulier des enfants dans l'usage de leur langue maternelle), devait bénéficier de protections spéciales, au-delà de la simple non-discrimination, qui aurait sans doute légitimé la volonté du gouvernement albanais de fermer *toutes* les écoles privées¹³.

donné à l'occupation turque des siècles passés, devait être protégée sous peine de déstabiliser à nouveau la région.

¹² "The only minority schools operating in Albania before World War II were those for the Greek minority living in the district of Gjirokastrë. These schools too were closed by the constitutional amendment of 1933, but Greece referred the case to the International Permanent Court of Justice, which **forced Albania to reopen them.**" <http://countrystudies.us/albania/58.htm> Donc ce n'est pas un simple avis?

¹³ Dans un autre contexte, la Cour européenne des droits de l'homme (Affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique", 23/7/1968), a légitimé (à l'unanimité) notamment l'absence d'écoles publiques francophones dans les communes (non « à facilités ») de la région linguistique flamande, mais elle a considéré (par 8 voix contre 7) comme discriminatoire le fait d'interdire aux parents d'enfants résidant dans ces communes l'accès à l'enseignement public francophone organisé dans les communes à « facilités ». La défense des droits de l'homme excluait bien sûr, au nom de la liberté de l'enseignement, la fermeture d'écoles privées sur diktat du pouvoir politique (voir l'art. 13 §1 de la Convention-cadre), mais non la non-ouverture d'écoles publiques dans la langue minoritaire.

« PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Dit, par huit voix contre sept, que l'article 7 par. 3 de la loi du 2 août 1963 n'est **pas conforme** aux exigences de l'article 14 de la Convention combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel (art. 14+P1-2), en tant qu'il empêche certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant dans les six communes de la périphérie de Bruxelles dotées d'un statut propre, y compris Kraainem;

Réserve le droit éventuel, pour les requérants intéressés, de demander une satisfaction équitable quant à ce point particulier;

2. Dit à l'unanimité, en ce qui concerne **les autres points** litigieux, **qu'il n'y a eu et qu'il n'y a violation** d'aucun des articles de la Convention et du Protocole invoqués par les requérants. »

Point de vue flamand : « A leur conception, les facilités étaient proposées comme des mesures transitoires afin que les francophones qui s'étaient établis dans ces communes flamandes aient la chance de s'adapter [c'est-à-dire *s'assimiler* - GH] au caractère flamand, donc néerlandophone, de la région. C'était la théorie en 1963. Mais les facilités sont depuis lors utilisées comme des instruments à continuer la francisation [c'est-à-dire plus grave que la coexistence : l'expansion, la « tache d'huile » comme disent les (non : « des ») Flamands - GH] et à prendre les pouvoirs politiques communaux.

Suivant l'accord de 1973, la Communauté flamande **subsidie les écoles primaires** dans ces communes. Ceci signifie que la Communauté flamande est responsable de l'infrastructure et des dépenses du personnel dans les écoles francophones, et en 1995, elle payait environ BEF 220 millions. Les qualités pédagogiques de leur part sont contrôlées par la Communauté française, et l'enseignement du néerlandais se trouve être terriblement négligé. Ceci au contraire du fait que la connaissance de cette langue peut être considérée comme très importante dans des communes flamandes. » http://home.online.no/~vlaenen/questions_flamandes/qustf04.html

En fait, l'article 5 de la Déclaration albanaise sur les minorités disait que les « ressortissants [*nationals*] albanais qui appartiennent à des minorités raciales, linguistiques ou religieuses jouiront du même traitement et de la sécurité en droit et en fait que les autres citoyens [*nationals*] albanais. En particulier, ils auront un droit égal à maintenir, diriger et contrôler à leurs propres frais... des écoles... »¹⁴. On peut certes penser que la formulation de la Cour était trop peu critique : au lieu de montrer concrètement que l'absence d'écoles privées, grecques en l'occurrence, défavorisait la minorité, elle parlait « dogmatiquement », et de façon risquée, de « *preserving their racial peculiarities, their traditions, and national characteristics.* »¹⁵. Mais la Cour avait raison de dire que la non-discrimination était insuffisante (quoique nécessaire) : elle aurait rendu la décision des autorités albanaïses compatibles avec l'article 5, puisque la fermeture des écoles privées maintenait le « droit égal » (en l'occurrence un non-droit) des citoyens majoritaires et des citoyens minoritaires. Mais répétons-le : « assurer... les moyens adéquats pour préserver [les] particularités raciales, [les] traditions et caractéristiques nationales [des minorités] » est loin de constituer une interprétation évidente du système de la SDN. Je dirais donc, pour aller à l'essentiel, que la Cour avait raison de **ne pas s'en tenir à la non-discrimination** : il faut plus, c'est-à-dire d'abord les droits de l'homme (on ne ferme pas des écoles privées par *diktat*), puis sans doute des **protections spécifiques**, mais dont on ne dira pas trop vite qu'elles sont destinées à « préserver les caractéristiques », c'est-à-dire à créer ce que j'appelle plus loin de la *coexistence* en lieu et place de l'*intégration*.

Au moins est-on sûr de ceci : les protections des minorités après la Première Guerre mondiale résultent donc de ce qu'on leur avait fait un « **tort** » qui devait être compensé (dans un vocabulaire que j'utiliserai plus tard : on avait créé un **handicap**, ou, pour prolonger la terminologie rawlsienne, un **undeserved disadvantage**). En effet, les frontières avaient été modifiées pour des raisons de géopolitique et de justice (« droits des peuples » auparavant dominés par les empires), et des populations se trouvaient tout à coup insérées dans des Etats dont la majorité leur était étrangère, voire hostile¹⁶. Il s'agissait en fait « de combler les lacunes dues à l'impossibilité d'appliquer pleinement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »¹⁷. Il fallait donc créer certaines garanties spéciales : le droit des minorités devait **contrebalancer le droit des peuples** (droit des majorités). Et il fallait aller vite parcer que,

¹⁴ MCKEAN, *op. cit.*, p. 28.

¹⁵ *Ibid.*, p. 29.

¹⁶ « *In many areas of mixed populations a complete reversal had been effected by the Peace Treaties : the ruling power had passed from the races [nb – GH] hitherto dominant – Germans, Austrians, Hungarians – to those hitherto largely treated as subject peoples – Poles, Serbs, Croats, Slovenes, Czechs, Roumanians... The new masters had had, in many cases, to bear much tyranny and wrong from those who were now their subjects.* » (F. P. WALTERS, *A history of the League of Nations*, Oxford University Press, 1952, p. 91). Bref, les anciens dominants se trouvaient désormais minorisés, suscitant de la part des majorités des tentatives de revanche que le système de protection était précisément destiné à prévenir. Notons l'usage banalisé du terme « race » pour parler de ces minorités européennes (mais quand, à la Conférence de la Paix, les **Japonais** parlaient de race, *they meant it* (« ...*Japan was haunted by the problem of race relations.* » (MCKEAN, p. 16), de même que plus tard les (Noirs) **Haitiens** (MCKEAN, pp. 38-39).

¹⁷ BOKATOLA, *op. cit.*, p. 42. Cf. aussi, sur ces "conditions extraordinaires", MCKEAN, *op. cit.*, p. 34.

comme l'a montré Margaret Macmillan, des faits accomplis étaient suscités en Europe centrale et orientale, les Etats démobilisaient et étaient loin de toujours contrôler la situation.

Les **responsabilités** sont ici, une fois n'est pas coutume, assez claires : c'est le droit des peuples qui crée de nouvelles minorités, celles-ci étant fondées à demander à la nouvelle « communauté internationale » (en fait les vainqueurs) des comptes¹⁸ pour les avoir mises délibérément dans cette situation périlleuse. En *ce sens*, le système de la SDN a constitué une **réussite** : comme le note Lerner¹⁹, « des écoles pour les minorités ont été établies dans plusieurs pays, ... l'assimilation forcée a rencontré des résistances »; des représentants des minorités ont pu jouer un rôle politique, par exemple en Tchécoslovaquie et en Lettonie. De plus, « les méthodes de médiation et de conciliation ont produit certains résultats », et la Cour permanente de Justice internationale a notamment donné des opinions importantes. Tous les auteurs ne sont pas aussi positifs à propos du système, d'autant qu'à partir de 1926 (admission de l'Allemagne à la SDN), le système fut essentiellement **utilisé par les minorités germanophones pour briser l' « ordre de Versailles »**. L'accession de Hitler au pouvoir, en 1933, radicalisa cette situation. L'Allemagne quitta la SDN cette année même²⁰, et le régime nazi joua désormais librement de l'irrédentisme minoritaire, en dehors du système international. C'est un des paradoxes de la protection des minorités : les protections sont supposées **créer de la loyauté**, mais **peuvent mener au résultat contraire** - faire en sorte que les minorités restent « elles-mêmes » et ne doivent pas faire l'effort de s'intégrer (sans nécessairement se renier – s'assimiler). Ceci peut arriver de deux manières : d'abord de façon **involontaire** (la minorité pouvant « tout faire » dans sa langue et selon ses repères culturels, n'a pas de motivation à communiquer avec la majorité et peut se replier sur elle-même),

¹⁸ C'est une raison d'ordre analogue qui peut, dans un contexte tout différent, justifier les « privilèges » accordés aux Noirs des Etats-Unis par les politiques d'**affirmative action** (traitement préférentiel) : la « discrimination passée » doit être d'une manière ou d'une autre compensée, sans quoi les Noirs ne « décolleront » jamais. Mais la justification de l'**affirmative action** par la *past discrimination* est en fait insuffisante (v. *infra*), et plus étendue temporellement, et donc difficile à attester, que la « discrimination » qui *aurait été créée par les vainqueurs* si la protection des minorités n'avait pas été établie en 1919 (mais bien entendu, **il existait des minorités antérieures** au remodelage de l'Europe après la Première guerre mondiale). C'est encore pis, comme le montre le débat qui a eu lieu à Durban à la Conférence de l'ONU sur le racisme en septembre 2001, quand on cherche à cerner les **responsabilités de l'esclavage et de la traite** des Noirs. De toute façon les buts de cette politique ne consistaient pas (du moins à l'origine) à préserver une quelconque « identité » noire, mais au contraire à aider les Noirs à s'intégrer à la société américaine.

¹⁹ Voir Natan LERNER, *Group rights and discrimination in international law*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, p. 11.

²⁰ « In May 1933, the League was powerless to convince Adolf Hitler that Franz Bernheim,[4] a Jew, was protected under the minority clauses established by the League in 1919 (that all minorities were fully human and held equal rights among all men). Hitler claimed these clauses violated Germany's **sovereignty**. Germany withdrew from the League, soon to be followed by many other aggressive powers. » http://en.wikipedia.org/wiki/League_of_Nations#Members Mais l'Allemagne n'avait pas signé de traité des minorités ! Si, il s'agissait d'un résident de Haute-Silésie, et le Traité de 1922 pouvait être invoqué. http://books.google.com/books?id=e_aRvKpLUf0C&pg=PA97&lpg=PA97&dq=hitler+franz+bernheim+league+of+nations&source=bl&ots=9gLGFKoXVV&sig=bSdJ_MBAAsmrEk-5h-qXYwiPMaUY&hl=fr&ei=-3ZmS7_sNqP-0gTXib2DCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9&ved=0CDcQ6AEwCA#v=onepage&q=hitler%20franz%20bernheim%20league%20of%20nations&f=false

ensuite de façon **délibérée** (les minorités allemandes ont utilisé le système de la SDN pour se renforcer et créer les conditions de la « grande Allemagne »).

B. Le manque de définition philosophique, le problème de l'appartenance, la non-discrimination et les minorités dominantes

Or aucune **définition** satisfaisante de la notion de minorité n'avait été donnée²¹, ce qui pouvait ouvrir la voie à des orientations très divergentes. En fait, dans l'esprit des négociateurs « pragmatiques » de la Conférence de la Paix, il n'y avait sans doute pas besoin de grande réflexion métaphysique sur le problème : il s'agissait de protéger des minorités **nationales** (c'est-à-dire ayant auparavant formé un Etat souverain ou été membres d'une fédération et, pour beaucoup d'entre elles, désormais séparées de la mère-patrie par la volonté des vainqueurs), et, qui plus est, seulement **certaines** d'entre elles. Cette double limitation simplifiait le problème (en bref : les minorités protégées étaient celles dont la non-protection aurait risqué de mettre la paix en danger), mais créait aussi un sentiment potentiel d'injustice dans le chef des minorités non protégées.

Par ailleurs, le manque de définition permettait aussi toutes les dérives : on le verra avec l'utilisation, par l'Allemagne, des protections positives comme une arme de **Machtpolitik**²² (et non, comme le voulait le président Wilson, de paix et de défense de l'ordre international multilatéral), la défense de l'"identité" des groupes acquérant un sens absolu, "dur", "**romantique**". Comme la protection des minorités avait été décidée sur une base *ad hoc*, à partir de considérations géopolitiques (qui peuvent être respectables - c'est-à-dire d'intérêt général - comme telles), **le caractère indispensable des protections n'avait pas été pensé dans ses implications philosophiques**. Il ne le sera pas plus dans les années trente quand, devant le danger allemand, on parlera cette fois **d'assimilation** comme condition de la paix²³. Le problème de la définition est encore ouvert aujourd'hui : la Déclaration de l'ONU

²¹ MCKEAN, *op. cit.*, pp. 34sq.

²² C'est-à-dire la *power politics*, la politique de puissance. Voir R. ARON, *Les étapes de la pensée sociologique*, sur Weber : "Max Weber et la Politique de puissance" . « Je me propose de retenir le premier sens du concept de **Machtpolitik**, c'est-à-dire la politique extérieure, la rivalité des Etats qui, étant soustraits à l'autorité d'une loi commune ou d'un tribunal, sont obligés de **se faire justice eux-mêmes**, donc de dépendre pour eux-mêmes, pour la sécurité, pour leur existence, de leur force propre et de leurs alliances. ». Il relie plus loin la *Machtpolitik* weberienne à l'éthique de responsabilité. <http://membres.lycos.fr/afnulorraine/raronpuissance.htm> Cette définition correspond bien à la vision du « sherif » américain par KAGAN, *La puissance et la faiblesse*.

Power politics is a state of international relations in which sovereigns protect their own interests by threatening one another with military, economic, or political aggression. Power politics is basically a way of seeing the world of international relations: nations compete for the world's resources and it is to a nation's advantage to be manifestly able to harm others. It prioritizes national self-interest over the interest of other nations or the international community.

Techniques of power politics include, but are not limited to, conspicuous nuclear development, **preemptive** strike, blackmail, the massing of military units on a border, and the imposition of tariffs or economic sanctions.

The English term 'power politics' is derived from the German word *Machtpolitik*. http://en.wikipedia.org/wiki/International_relations

²³ *Ibid.*, p. 43. Cf. *infra*, les différences philosophiques entre assimilation (cas "pacifique" de l'élimination du problème), intégration et coexistence.

(1992), pas plus que la Convention-cadre du Conseil de l'Europe (1994), ne définissent les minorités.

Une question apparentée est celle de l'*appartenance* : qui peut réclamer les « privilèges » éventuels associés à la condition minoritaire ? La Cour permanente de Justice internationale de la SDN dut à un moment choisir (dans le cadre du système spécifique dit de la "Haute-Silésie"), entre un test *objectif* et un test *subjectif* de détermination de l'appartenance à la minorité²⁴ : quand en est-on membre, et quand, corrélativement, est-on en droit d'en réclamer les "avantages" éventuels ? La Pologne avait refusé à certains enfants le droit de s'inscrire dans des écoles allemandes (minoritaires) parce qu'ils ne parlaient pas suffisamment la langue allemande. Leurs parents voulaient les inscrire dans ces écoles pour leur assurer, probablement, un meilleur avenir²⁵. Le gouvernement craignait sans doute que se passe pour les Polonais ce qui s'est passé pour les Flamands de Bruxelles, à savoir une domination progressive de la langue internationalement la plus puissante sur la langue plus « locale » (ouvrant donc à moins d' « opportunités »). Une telle définition objective avait, dans la discussion, été contrebalancée par une définition subjective, liée au libre choix des individus ou des parents²⁶. Mais le gouvernement polonais, dans le système "Haute Silésie", utilisait le critère « objectif » pour refuser l'accès des enfants polonais aux écoles allemandes, minoritaires mais liées à une culture européennement dominante²⁷. La définition objective est "ethnique" au mieux (si l'enfant parle allemand à six ans, c'est sûrement qu'il vient d'une famille allemande, on préserve l'identité du groupe), biologique au pis (cas des Russes d'origine allemande, qui ne parlent même plus la langue, mais sont admis en Allemagne à la naturalisation en considération du « sang »).²⁸. En fait, la SDN n'a pas résolu le problème. La

²⁴ *Ibid*, p. 31.

²⁵ « ... Polish parents wanted their children to enjoy the social status of a German school. The managerial and professional classes were largely composed of Germans. » (*ibid.*, p. 31, n. 16).

²⁶ C'est le cas du système de la Région bruxelloise en Belgique à l'heure actuelle : on **choisit librement** l'appartenance à une communauté, francophone ou néerlandophone (et flamand et français y sont imposés dans les administrations publiques – d'où le problème des « navetteurs flamands à la Poste). Ce n'est pas le cas en Flandre, ni en Wallonie, où l'appartenance est définie territorialement (les communes périphériques de Bruxelles, incluses dans la Flandre mais à forte population francophone, ne bénéficiant que de "facilités", d'ailleurs régulièrement critiquées par les radicaux flamands). Jadis, en Belgique, les parents flamands envoyaient leurs enfants dans les écoles francophones, pour garantir leur ascension sociale. Aujourd'hui, à l'inverse, à Bruxelles, des parents francophones envoient leurs enfants à l'école flamande, d'abord parce qu'elle est mieux pourvue (les classes sont par exemple moins surchargées), ensuite parce que le bilinguisme est souvent devenu une condition d'ascension sociale (d'où le problème du bilinguisme imposé par le marché dans les magasins chics de Bruxelles, où la bourgeoisie flamande est cliente). Notons que les Flamands, en scolarisant jadis massivement leurs enfants en français, avaient sans le savoir participé à la "francisation" de Bruxelles : la langue d'enseignement et de culture élimine, après une ou deux générations, celle de la famille (on le voit avec les immigrants). Voir *infra* les arguments de Kymlicka à ce propos.

²⁷ Voir, pour la question de l'appartenance et du libre choix, *infra*, la Déclaration de l'ONU sur les minorités (1992) et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe (1994).

²⁸ En Voïvodine, n'avaient accès aux écoles hongroises que les enfants à *patronyme* hongrois. Voir *infra* la question du patronyme dans la Convention-cadre de 1994. Voir la loi de

Cour a donné un avis peu clair, **en faveur de la définition objective, mais sans imposer de test**, de "vérification". On se trouve en effet ici confronté à des questions philosophiques fondamentales : *qu'est-ce qu'un groupe*, majoritaire ou minoritaire? Peut-on accepter²⁹ qu'un individu veuille appartenir à un groupe (ou y intégrer ses enfants) pour des motifs "déraisonnables" (par exemple pour bénéficier de privilèges, ou, ce qui est d'ailleurs parfaitement honorable en soi, pour donner de meilleures chances à ses enfants, mais en détournant ce faisant le système de son but originel)?³⁰ Il faut donc au moins que l'individu fasse - c'est une question de *bonne foi*, centrale dans le droit en général et dans l'exécution des conventions en particulier - la preuve de sa volonté d'appartenance (la volonté inverse, celle de ne pas, ou plus - que l'on pense, aujourd'hui, au cas Rushdie - suivre le chemin du groupe, devant bien entendu être aussi protégée, éventuellement contre la bigoterie de la minorité ou de ses dirigeants³¹). Bref les droits du groupe sont-ils plus et autre chose que les droits individuels (lesquels devraient « jouer » dans les deux sens, c'est-à-dire *aussi* pour les membres de la majorité qui seraient « persécutables » dans des régions où la minorité est fortement présente)?

Une dernière question à aborder dès le départ concerne le cas des *minorités dominantes* : dans les pays *non démocratiques*, des minorités peuvent (institutionnellement, légalement) dominer les majorités³², la minorité quantitative dominant alors la majorité quantitative (cas de l'Afrique du Sud jusqu'à l'élection de Mandela)³³. Le mot « minorité »

décembre 1993 en Slovaquie sur les noms de famille féminins, qui devront porter le suffixe slovaque *-ova*.

²⁹ La question se pose pour le « passage » d'individus de la majorité à la minorité ; pour le contraire, il ne doit pas y avoir de problème : le droit *individuel* à l'assimilation (à distinguer d'une *politique* étatique d'assimilation) doit être garanti au nom des droits de l'homme et du principe d'autonomie (voir *infra*, l'analyse de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe).

³⁰ Evidemment, ce problème ne se pose que dans le cas de minorités « attractives », en danger de persécution parce que faibles dans le pays considéré, mais représentant par ailleurs au niveau international, du point de vue culturel, économique ou politique, une puissance. Or on a vu que beaucoup de minorités créées par le remodelage des frontières en 1918-20 étaient composées d'anciens dominants, avec des *kin States* puissants : Allemands, Hongrois, Russes (Serbes...).

« Défini tout au cours du XIXe siècle par la jurisprudence, la théorie de l'abus de droit correspond finalement à deux grandes formes d'abus : l'abus-social et l'abus-intention-de-nuire. En deux mots, l'abus social, *c'est l'acte de détourner les termes d'une loi pour atteindre un objectif contraire à celui qu'elle poursuivait.* » http://fr.wikipedia.org/wiki/Abus_de_droit
Je souligne.

³¹ C'est de nouveau la question du droit individuel à l'assimilation, ou à *quitter* quelque groupe que ce soit (on verra plus loin que les pays musulmans sont réticents à admettre le droit de *changer de religion*).

³² Dans mes cours sur Rawls, j'oppose cette discrimination institutionnelle (le point « 0 » de l'égalité) au principe « libertarien » (point « 1 ») de l'égalité *formelle* des chances.

³³ Que l'on pense également aux situations **coloniales** dans lesquelles, souvent, une minorité quantitative - blanche - jouait le rôle de "majorité" dominante. Will Kymlicka a bien montré que le colonisateur ne se vivait pas comme « minoritaire » : il avait généralement le désir de transposer la culture de la métropole dans la colonie (voir W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship (A liberal theory of minority rights)*, Oxford University Press, 1995). De même, avant l'avènement de la démocratie, les *aristoi* grecs dominaient « institutionnellement » le *demos* (lequel ne constituait d'ailleurs une majorité que si l'on ne prenait pas en compte la majorité des non-

indique la plupart du temps un état de faiblesse face à la majorité, aux "plus nombreux". Mais l'association, apparemment naturelle, entre la position de persécuté potentiel et le petit nombre est plus problématique qu'on ne peut le croire à première vue : les discriminations, quelle que soit leur nature, peuvent être pratiquées par une minorité puissante à l'encontre d'une majorité. C'est le problème des *minorités dominantes*. Les minorités dominantes n'ont bien sûr pas besoin de protections, tout au contraire: il s'agit de les priver de leur pouvoir illégitime. Mais *une fois la loi de la majorité établie*, elles devront, devenues vulnérables et objet d'hostilité, être protégées. Capotorti définit d'ailleurs les minorités objet de protections : « Un groupe numériquement inférieur... en position non dominante... »³⁴

Mais il faut soigneusement distinguer cette domination *d'une autre*, qui existe dans les pays démocratiques. Les Etats-Unis ont mis en oeuvre depuis les années soixante des politiques d'*affirmative action*, visant à accorder à la minorité noire un traitement préférentiel de façon à permettre son intégration après la fin officielle de la ségrégation (*Civil rights Act* de 1964). Nous en parlerons plus en détail quand nous traiterons de la question de la discrimination, centrale pour la problématique des minorités, l'*affirmative action* pouvant d'ailleurs, nous le verrons, servir aussi bien à l'assimilation qu'à la consolidation de l'identité culturelle d'une minorité. Or voici le problème : des Américains d'origine chinoise avaient un temps bénéficié de tels privilèges au même titre que la minorité noire ; or on s'était aperçu de ce qu'en moyenne, ils réussissaient *mieux*, par eux-mêmes, que les Américains blancs! Ceci constitue bien entendu un problème sociologique : dans les pays démocratiques (à l'opposé du système de l'apartheid, qui *institutionnalisait* la domination minoritaire), la majorité gouverne au nom du principe d'égalité. La minorité chinoise ne "domine" pas : simplement, elle n'a pas plus besoin que les Américains blancs de protections positives spéciales. Et c'est bien entendu *son droit* d'être meilleure que la moyenne : sans quoi on en viendrait par exemple à justifier les politiques antisémites visant - comme ce fut encore le cas en Pologne dans les années soixante - à imposer, dans certains métiers "élitaires", la même **proportion** de Juifs que dans la population globale. On distinguera donc soigneusement entre minorité *institutionnellement* dominante (problème de droit : elle est radicalement illégitime) et minorité *sociologiquement* dominante (problème de fait, ouvrant éventuellement la voie à une politique d'éducation et de « rattrapage » des « sociologiquement dominés », mais pas à la discrimination des « sociologiquement dominants » : c'est la croix des politiques d'*affirmative action*).##

Par ailleurs, une thèse d'Amy Chua³⁵, professeur à Yale, nous intéresse dans le contexte présent : globalisation et « démocratisation » exacerbent les tensions ethniques. Tant que l'ouverture des marchés (notamment via les négociations de l'OMC) sera perçue comme

citoyens : femmes, métèques, esclaves). Dans les pays démocratiques et qui se réclament des droits de l'homme, il existe souvent des **minorités dominantes de fait** : sociales, politiques, économiques, religieuses, ethniques.. Parfois, c'est l'inverse, un groupe majoritaire écrase la minorité; certes, dans ce cas, la majorité peut être elle-même dominée par une minorité tyrannique, mais elle est (toutes proportions gardées) mieux placée, comme les Allemands l'étaient sous Hitler par rapport aux juifs. Parfois, la démocratie et le droit valent pour la majorité, mais pas pour la minorité, "seule" victime de la tyrannie (cas de l'Afrique du Sud, Etat de droit pour les Blancs, et, avec toutes les nuances à apporter, d'Israël, non démocratique dans les territoires occupés (ou en vertu de sa « loi du retour », ou encore à cause du traitement souvent discriminatoire des Arabes israéliens « à l'intérieur » de la démocratie, etc.).

³⁴ (in YACOB 1995, 325). Voir CAPOTORTI 1979 (rf. exacte in YACOB 1995, 374).

³⁵ Amy L. CHUA, *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, 2003.

enrichissant une petite minorité et laissant hors d'elle une grande majorité très pauvre, l'opposition existera. Si, de plus, ces minorités sont ethniques, l'explosion sera encore plus probable. « Démocratisation » : ce peut être le populisme d'Amin Dada chassant les Indiens. Chua parle des Chinois en Asie (aux Philippines par exemple), des Juifs en Russie, des Blancs au Zimbabwe. Dans la problématique des minorités, on exclut justement des protections les minorités dominantes (par exemple dans l'ancienne Afrique du Sud). *Et on oublie peut-être que les minorités ethniques dominantes posent l'un des grands problèmes de la globalisation contemporaine.* Certes, à long terme, l'ouverture et le marché peuvent saper le pouvoir des minorités ethniques dominantes. Mais ce n'est nullement certain³⁶.

Après 1919, ce sont souvent des parties des anciennes nations dominantes qui deviennent des minorités, et elles ont sûrement été accusées de garder des privilèges (voir *infra* l'utilisation par les minorités allemandes, de Pologne notamment, du système de protection de la SDN). Après tout, c'est la définition de l'*oligarchie* (voir analyses de Platon, d'Aristote, et aussi l'utilisation, devenue courante ces dernières années, du terme « oligarques » en Russie post-soviétique), et la *démocratie* a mis du temps à imposer le principe majoritaire. Il y a toujours eu des minorités dominées, et aussi des majorités dominées et des minorités dominantes (des « élites », au sens large du terme – au sens étroit ce sont les meilleurs, les *aristoi*). Les minorités dominantes se raréfient-elles ou est-ce seulement une illusion, une naïveté face aux oligarchies actuelles, politiques, économiques ou de distinction « culturelle » à la Bourdieu ? Ou, comme ici selon CHUA, les *oligarchies ethniques* ? Qui susciteront probablement des pratiques et discours dont *Prévention génocide* de Scheuer analysera les invariants...

Mais s'il y a démocratie véritable, *c'est* le règne des majorités, la loi de la majorité. Une majorité implique une minorité, et les membres de celle-ci doivent être protégés d'une manière ou d'une autre, puisque la majorité gouverne "sans" eux. Certes, on l'a vu (cas des minorités dominantes sociologiques), la réalité des démocraties est elle-même souvent *oligarchique*, et des minorités de fait dominant souvent la société, même si elles ne peuvent pas (ou plus) le faire en droit. Les juifs, Chinois, Libanais, Grecs... peuvent "se tenir", être solidaires, se marier entre eux, mais ils ne peuvent discriminer dans l'embauche, du moins publique, et souvent privée (tout dépend du fait de savoir jusqu'où l'on veut défendre le principe d'égalité et de non-discrimination³⁷). Mais malgré cela, il y a quand même très souvent, dans les démocraties modernes, une effectivité de la loi de la majorité (limitée par la *rule of law*) bien plus que dans le cas nazi d'une majorité "moins" tyrannisée que la minorité. Cette loi de la majorité crée un péril inévitable pour la minorité, en particulier "constante" ou "visible", « différente ». Que l'on pense aux Hutus : quand la loi de la majorité (certes dans un Etat de droit presque inexistant) fut instaurée, ce furent les Tutsis, ancienne aristocratie, qui furent menacés. Un deuxième exemple est celui des Noirs d'Afrique du Sud, mais leur

³⁶ "She argues that when economic liberalization and democracy are rapidly introduced to countries with market-dominant minorities, **the two forces necessarily come into conflict**. "Markets concentrate enormous wealth in the hands of an 'outsider' minority, fomenting ethnic **envy** and hatred among often chronically poor majorities," she writes. "Introducing democracy in these circumstances does not transform voters into open-minded cocitizens in a national community. Rather, the competition for votes fosters the emergence of **demagogues** who **scapegoat** the resented minority and foment active ethnonationalist movements demanding that the country's wealth and identity be reclaimed by the 'true owners of the **nation**.'" <http://www.salon.com/books/review/2003/01/13/democracy/>

³⁷ Une loi belge récente a suscité beaucoup de controverses à ce sujet.

conquête du principe *one man, one vote* se passe bien plus dans des conditions d'Etat de droit que ce ne fut le cas au Rwanda, ou au Burundi³⁸.

C. Le "deux poids, deux mesures"

Mais mises à part ces questions cruciales de la définition, de la nature des protections, de l'appartenance, ainsi que des minorités dominantes, le système a été affaibli par une question dite du « deux poids, deux mesures ». Nous le savons : seuls certains Etats (des Etats vaincus³⁹, ceux qui avaient été créés après la guerre, ceux qui s'étaient, à titre de "récompense" aux alliés des vainqueurs de la Première Guerre mondiale, plus ou moins considérablement agrandis, ainsi que des Etats qui avaient fait des Déclarations unilatérales à leur entrée dans la SDN) étaient juridiquement liés par le système de protection. L'idée d'une protection de *toutes* les minorités dans le Pacte ne fut pas retenue à la Conférence de la Paix. Plus tard, la volonté réaffirmée de certains pays (Pologne, Haïti)⁴⁰ de créer un système *général* de protections, liant tous les Etats membres de la SDN⁴¹, échoua, notamment parce que l'on craignait de favoriser de la sorte l'irrédentisme, de créer des minorités artificielles, et donc de susciter des conflits potentiels alors que le système même avait pour but de les éviter. C'est dans cette perspective que l'on réinsista sur le caractère *ad hoc* et pragmatique du système mis en oeuvre après 1918. Il fallait susciter chez certaines minorités potentiellement déstabilisatrices un sentiment de *loyauté* à l'égard de leur « nouveau » pays. Et comment le faire mieux qu'en leur donnant le sentiment d'être respectées, de n'être pas simplement « *at home* », mais également la possibilité de « *feel at home* »? Il s'agissait que les minorités restent volontairement sur place et se montrent loyales vis-à-vis d'un Etat les respectant en retour, de façon à éviter l'**instabilité** internationale et une nouvelle guerre.

Le fait de limiter l'universalisation des protections au nom d'intérêts particuliers relève du **cynisme** politique (les Néo-Zélandais ne voulaient surtout pas qu'on parle des Maoris, les Australiens des Aborigènes⁴² ou de la politique *Keep Australia white*, etc.), tandis qu'accepter cette limitation au nom de considérations *prudentielles* (ne pas vouloir faire exploser le monde ou alimenter l'irrédentisme, refuser le *fiat justitia, pereat mundus*) relève de l'éthique weberienne de responsabilité, ce qui est tout différent⁴³. Bien entendu, la première attitude peut aisément se masquer derrière la seconde, c'est-à-dire la prendre comme "alibi". Mais c'est la loi du genre : quel tyran ne se réclame-t-il pas de la liberté? Cependant, les arguments tirés de l'éthique de responsabilité ne contrebalançaient pas suffisamment un sentiment d'injustice,

³⁸ En Amérique latine existent des minorités dominantes d'Européens pur sucre (au Mexique par exemple). Est-ce le cas partout ? La majorité est indianisée, métissée, C'est à l'opposé du 0,05% d'Indiens aux Etats-Unis.

³⁹ Mais non l'Allemagne et l'Italie (voir BOKATOLA, *op. cit.*, p. 59). **Affirmation contestable: l'Italie faisait partie des vainqueurs, et la minorité allemande du Sud-Tyrol a bénéficié (jusqu'à Mussolini) de protections; l'Allemagne a du accorder des protections aux Polonais de Basse-Silésie. A VERIFIER.**

⁴⁰ Voir MCKEAN, *op. cit.*, pp. 37-39.

⁴¹ Le Japon l'avait déjà voulu en 1919, rappelons-le, pour l'égalité raciale (MCKEAN, p. 16).

⁴² Voir MCKEAN, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ Voir, après 1960, la question de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Voir aussi, sur l'éthique de responsabilité, GH, *DST*.

une conviction, partagée par un certain nombre de dirigeants, suivant laquelle les Etats de la SDN n'étaient pas égaux, des revendications minoritaires étant rencontrées alors que d'autres ne l'étaient pas. Il s'agit ici d'un excellent exemple des problèmes posés dans ce "laboratoire" qu'a constitué le système de la SDN : la politique et la morale n'ont pas les mêmes enjeux, le droit - en l'occurrence le système de protection des minorités - occupant en quelque sorte une position d'entre-deux. Il était acceptable du point de vue de l'éthique de responsabilité que l'on instrumentalise (et donc limite) la protection des minorités à certains pays dans lesquels des éléments d'instabilité (et d'injustice) avaient été *artificiellement* créés après 1918. Mais, comme le disaient les Polonais⁴⁴, il est choquant du point de vue de la justice et de l'équité qu'il y ait des minorités protégées et d'autres non-protégées. La **règle fondamentale de justice**, selon Chaïm Perelman, veut que l'on traite de façon semblable des situations essentiellement semblables. Dans le cas contraire, la distinction introduite sera inévitablement ressentie comme arbitraire, donc injuste. Les principes, les idées, sont explosifs - ce sont, pour ainsi dire, des **bombes à retardement**, et il suffit de penser aux Noirs américains invoquant, au moment de la lutte pour les *civil rights*, le fameux "... *that all men were created equal*" de la Déclaration d'Indépendance américaine⁴⁵, pour comprendre l'acuité de la question⁴⁶. Bref, la position polonaise rappelée ci-dessus incarne bien la tension inéliminable existant entre morale et politique (même au bon sens du terme : la stabilité de l'Europe est un objectif respectable). On le voit encore aujourd'hui : ni le Libéria ni le Sud du Soudan (par exemple) ne sont stratégiques (il en fut de même durant quatre terribles années pour la Bosnie). Dès lors, les droits violés ne seront pas (ou seront peu) protégés, politiquement ou juridiquement. Mais surtout, il faut faire une distinction entre la crainte légitime de l'irrédentisme et la volonté des puissances, notamment coloniales, de maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire leurs avantages acquis : la première était légitime du point de vue de l'éthique de responsabilité; la seconde ne l'était pas et heurtait plus encore le sentiment moral de justice.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 38. Même argument de la part des *Chicanos* californiens face aux droits "forts" obtenus par les réfugiés de Floride.

⁴⁵La Déclaration avait déjà, bien sûr, été invoquée par les anti-esclavagistes, par exemple William Lloyd Garrison dans les années 1830 : pour lui l'esclavage s'opposait au christianisme et à la Déclaration d'Indépendance (*Grande Encyclopédie Larousse*, article "Etats-Unis", p. 4589). Et, après la Guerre de Sécession : "Plus que la Déclaration d'Indépendance, [la victoire du Nord] fonde véritablement l'existence d'une nation américaine." (*ibid.*, p. 4590).

⁴⁶ François FURET a, dans l'introduction au *Passé d'une illusion*, montré combien le principe d'égalité est déstabilisateur: l'idéal d' "égalité des conditions" suscite par lui-même des revendications de plus en plus radicales, comme l'avait bien vu Tocqueville.