

LE PRINCIPE MYTHIQUE DES NATIONALITÉS : TENTATIVE DE DÉNONCIATION D'UN PRÉTENDU PRINCIPE

PAR

Chantal CARPENTIER

MAÎTRE DE CONFÉRENCE À NANTES

Avec la chute du mur de Berlin et la réussite des diverses révolutions qui ont bouleversé les régimes communistes des États d'Europe de l'Est, tout s'est passé comme si les cinquantes dernières années n'avaient pas existé.

Les revendications nationalitaires se sont fait pressantes, à tel point que la Tchécoslovaquie a entrepris de se scinder en deux États (1) et que des guerres civiles ont éclaté au sein de l'ancienne Union Soviétique et de l'ancienne Yougoslavie.

Les Serbes se prennent à rêver de nouveau à la Grande Serbie et pour n'avoir pas pu empêcher le démembrement d'une Yougoslavie qui aurait été placée sous leur seule autorité, ils ont commencé un dépeçage minutieux des différents États sur les territoires desquels vivaient des minorités serbes. Ils ont d'abord prétendu préserver l'unité de l'État yougoslave à l'encontre des mouvements sécessionnistes ; ils ont ensuite usé de la conquête en dépit de son caractère illégal en droit des gens (2), puis enfin, préférant user d'un moyen détourné et légitimé par référence au principe mythique des nationalités, ils ont aidé des minorités serbes à créer des Républiques serbes indépendantes comme la République de Krajina ou la République serbe indépendante en Bosnie-Herzégovine.

Au nom du prétendu principe des nationalités, les États fédéraux éclatent en une multitude d'États indépendants qui revendiquent leur reconnaissance et l'obtiennent très rapidement parce que les États de l'ex-camp occi-

(1) Sylvie KAUFFMANN, « La partition de la Tchécoslovaquie », *Cahiers Français*, n° 257, *L'Europe dans le monde*, Documentation française, 1992, pp. 30-31.

(2) La conquête a cessé d'être un moyen légal d'acquisition d'un territoire depuis l'interdiction posée par le Pacte Briand-Kellog de 1928, le principe a été confirmé par la Charte des Nations Unies, ainsi que par de très nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

dental espèrent par ces reconnaissances — parfois prématurées (3) — obtenir des impétrants qu'ils respectent un principe devenu essentiel en Europe, le principe de l'inviolabilité des frontières (4). La règle *Uti possidetis* acquiert ainsi une portée universelle après n'avoir été qu'une règle à portée régionale opposable aux États nés de la décolonisation (5).

Les États fondateurs de la C.S.C.E. (6) se retrouvent confrontés à une situation inextricable parce qu'ils acceptent l'inacceptable : la coexistence de deux principes juridiques antinomiques, l'un faisant appel à la raison — c'est le principe d'inviolabilité des frontières — l'autre n'en appelant qu'à la passion des peuples, c'est le principe des nationalités, tout droit issu de la fin du XIX^e siècle et que l'on retrouve tel qu'il s'énonçait à la veille de la seconde guerre mondiale, légitimant les revendications territoriales et le génocide des minorités impures.

Mais pourquoi une telle confusion dans les esprits des gouvernants européens ?

Le prétendu principe des nationalités n'est-il pas uniquement une doctrine politique au contenu mal délimité et à l'autorité juridique tout particulièrement contestée entre les deux guerres mondiales ? A quel titre le principe des nationalités pourrait-il revendiquer une quelconque autorité juridique en droit international actuellement ?

Messieurs Thierry, Combacau, Sur et Vallée, dans leur manuel de droit international public évoquent les « *principes* » du droit international et expliquent qu'ils sont variés dans leur contenu et variés quant à leur autorité juridique (7).

1) Les « *principes* » du droit international seraient variés dans leur contenu car le terme « *principe* » aurait trois sens, exclusifs ou cumulatifs selon les cas :

- seraient qualifiées de « *principes* » des règles fondamentales qui, sans être toujours directement opératoires elles-mêmes, fondent des règles plus précises, comme *Pacta sunt servanda*.
- seraient aussi des « *principes* », les règles déduites des « *principes* » initiaux, des règles impliquées, qui apparaissent comme des conséquences obligatoires et implicites d'autres principes fondamentaux.

(3) *Contra*, J. CHARPENTIER, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux États », *R.G.D.I.P.*, 1992, n° 2, p. 343.

(4) L'exemple le plus frappant est celui des États nés du démembrement de la Yougoslavie et que les Européens ont reconnu très vite en misant sur les effets possibles d'une telle reconnaissance qui aurait créé des obligations opposables aux reconnus, dans leurs rapports entre eux, obligations illusoire en réalité.

(5) D. BOURJOL-FLÉOHER, « Heurs et malheurs de l'*'uti possidetis'*, l'intangibilité des frontières africaines », *Revue Juridique et Politique indépendance et Coopération*, juillet-septembre 1981, p. 811.

(6) CSCE : Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

(7) THIERRY, COMBACAU, SUR et VALLÉE, « Droit international public », *Précis Domat*, éd. Montchrestien, 1986, p. 136.

— seraient enfin des « *principes* », certaines règles inachevées, en voie de formation, dont le contenu ne serait pas encore bien délimité et dont l'autorité ne serait pas encore établie.

2) Les « *principes* » du droit international seraient variés quant à leur autorité juridique, parce que celle-ci dépend du processus de formation qui est le leur.

Ces précisions étant rappelées, il est possible de tenter de répondre à la question suivante : le principe des nationalités est-il un « *principe* » du droit international ou n'est-il qu'un prétendu principe ?

Or, si ce prétendu principe des nationalités peut espérer pouvoir intégrer la catégorie des « *principes* » du droit international, c'est sous la forme d'une règle inachevée et qui pourrait être coutumière (*deuxième partie*), mais certainement pas comme règle fondamentale fondant des règles plus précises, ni comme règle implicite, nécessairement impliquée par une règle fondamentale (*première partie*). La pratique des soixante dernières années le démontre amplement.

PREMIÈRE PARTIE

Le prétendu principe des nationalités n'est ni une règle fondamentale, ni une règle impliquée

S'il existe bien un principe fondamental, c'est celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ce principe tel qu'il est actuellement interprété, pas plus que d'autres liés à la protection des droits de l'homme, n'impliquent le principe des nationalités.

§ 1^{er}. — LE PRÉTENDU PRINCIPES DES NATIONALITÉS A ÉTÉ SCIEMMENT REJETÉ AU PROFIT DU « PRINCIPE » DU DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES.

C'est à partir de la période d'émancipation politique européenne en 1848, qu'est apparu le prétendu principe des nationalités. C'est à la base une doctrine politique qui présume que la paix du monde sera définitivement établie du jour où les groupes nationalitaires auront pu se constituer en États indépendants : du moment que les aspirations des peuples se trouvent satisfaites, la paix est assurée.

« *Mais envisagée sous un angle juridique, la thèse se présente sous la forme d'un droit naturel des groupes nationalitaires à se constituer en États. Une nationalité, c'est essentiellement une collectivité politique homogène basée sur*

l'identité de race, de langue, de religion, d'aspirations unitaires, réalisant, en un mot, une solidarité par similitude maxima. » (8)

Or, ce prétendu droit naturel n'est consacré ni par le Pacte de la S.d.N. ni par le droit des gens.

A. — *la dénonciation expresse du principe du droit
des peuples à disposer d'eux-mêmes
sous sa formulation du droit des nationalités
à se constituer en États.*

La Commission de juristes, à laquelle la S.d.N. fait appel en 1920 pour l'aider à régler le problème du statut des îles Aland, n'hésite pas, dans son rapport du 5 septembre, à affirmer que « *la consécration de ce principe dans un certain nombre de traités internationaux ne saurait suffire pour le faire considérer comme une des règles du droit des gens.* » (9)

Et la Commission de juristes avait bien expliqué que « *Bien que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes occupe une place importante dans la pensée politique moderne, surtout depuis la guerre mondiale, il convient de remarquer qu'il ne se trouve pas inscrit dans le Pacte de la S.d.N.* » (10), il n'est donc pas opposable à la Société des Nations pas plus qu'il ne l'est à ses Membres, comme le serait un principe conventionnel librement fixé par les signataires et s'imposant à eux parce qu'ils y ont consenti.

B. — *Le principe selon lequel un peuple
constitué en État a le droit
de se gouverner librement*

Le Pacte de la S.d.N. ne formule pas expressément le principe selon lequel un peuple constitué en État a le droit de se gouverner librement, mais il est aisé de le déduire de la conjonction de deux articles — l'article 1 alinéa 2 (concernant l'admission) et l'article 10 qui impose aux États membres le respect réciproque de leur indépendance politique et de leur intégrité territoriale — ainsi que des dispositions qui concernent le régime international des Mandats.

« *Se gouverner librement* » devient une condition indispensable pour un peuple revendiquant un statut international garanti par le Pacte de la S.d.N., celui de Membre, que ce soit au titre d'État ou de dominion ou de colonie largement autonome au plan politique. C'est être en droit de récla-

(8) G. SCHELLE, *Manuel élémentaire de D.I.P.*, Paris, Domat, Montchrestien, 1943, p. 116.

(9) Cité par MOUSKELLY, « La naissance des États en D.I.P. », *R.G.D.I.P.*, 1962, p. 477.

(10) J.O.S.D.N., octobre 1920, sup. sp. n° 3, p. 5. La Commission se composait de MM. Larnaudie, Huber et Struyken.

mer le respect de son indépendance au titre de l'article 10 et avoir la certitude de ne pas être soumis au régime international des Mandats.

Mais si l'on consacre le droit des peuples ce n'est que dans une acception déterminée : c'est le droit des États (ou assimilés) déjà constitués, réclamant le respect par les autres États de leur indépendance (ou de leur régime d'autonomie) et de leur statut de sujet de droit des gens ; ce n'est pas le droit des peuples non encore constitués en États à revendiquer et à obtenir l'indépendance.

Se gouverner librement, c'est à la fois être autonome, disposer d'un statut juridique consacrant une certaine liberté de décision sur le territoire appartenant à la population locale (ce n'est pas forcément l'indépendance juridique mais cela ressemble à une indépendance de fait, si on ne tient pas compte de l'existence de titres et actes juridiques établissant la dépendance de droit).

C'est aussi le fait de disposer d'institutions représentatives permettant à la population de participer à l'exercice du pouvoir.

1. *Le droit de faire sécession n'est pas reconnu.*

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en se gouvernant librement n'autorise pas des populations à se constituer en États à la suite d'une sécession ; mais il ne le leur interdit pas non plus, car l'acception du principe comme droit pour un État constitué de protéger son intégrité et son indépendance à l'encontre des États tiers, n'est pas opposable aux mouvements sécessionnistes qui sont des mouvements internes à la population de l'État, laquelle est par principe souveraine.

Il n'existe pas de principe du droit des peuples à faire sécession, mais il n'y a pas non plus de principe inverse préservant l'intégrité territoriale des mères-patries ; il y a au contraire liberté, compétence en principe discrétionnaire des peuples (11) qui font acte d'indépendance et s'ils réussissent à se séparer de la mère-patrie, le droit des gens admet l'opposabilité de leur naissance à la suite d'un conflit interne.

Dans la mesure où la sécession est affaire intérieure des mères-patries en conflit avec une partie de leur population, les tiers doivent s'abstenir d'intervenir directement. Ils doivent s'abstenir de reconnaître le nouvel état de fait tant qu'il subsistera un doute sur l'existence effective et durable du nouvel État et sur la validité de la sécession, laquelle doit être « spontanée et sincère » comme le précisa la Commission Lytton, chargée par le Conseil

(11) Sauf cas des Mandats et des peuples minoritaires.

de la S.d.N. de lui faire rapport sur la situation en Mandchourie (12). Une sécession doit rester purement interne à la mère-patrie, aucune intervention étrangère ne doit être décelable (sinon elle n'est pas spontanée) et la volonté du peuple qui veut acquérir son indépendance doit être de se constituer en État et non pas de permettre une annexion camouflée imputable à un tiers (elle ne serait pas sincère). Si les États tiers ne sont pas tenus de reconnaître une sécession spontanée et sincère ayant réussi, ils sont au contraire tenus de ne pas reconnaître une sécession irrégulière, comme ce fut le cas de celle qui donna naissance à l'État fantoche du Mandchoukouo.

2. *La non consécration du « principe démocratique considéré comme facteur de paix »* (13)

Jusqu'en 1922, la condition selon laquelle le candidat devait se gouverner librement fut interprétée comme rendant indispensable l'existence d'institutions démocratiques (à l'admission de la Finlande, le rapport contenait la constatation selon laquelle « ce nouvel État se gouverne librement selon les principes démocratiques » et quand le Costa-Rica fut enfin admis en 1920 alors qu'il ne put devenir Membre originaire, c'était parce qu'un Président avait été élu quelques mois plus tôt, conformément à la Constitution).

L'interprétation changea totalement à partir de 1922 et au lieu de poser une condition de démocratie permettant à la Société d'être composée uniquement d'États ayant les mêmes assises populaires, la même conception de la légitimité du pouvoir et le même amour de la paix, la condition imposée fut celle de l'auto-administration, de l'indépendance interne (ou autonomie) et même de l'indépendance tout court s'agissant des États. L'État postulant devait être exempt de toute sujétion étrangère et exercer son autorité sur l'ensemble de son territoire (14).

Quand les États baltes ont posé pour la première fois leur candidature, la Commission constata qu'ils disposaient d'institutions démocratiques et donc qu'ils se gouvernaient librement comme c'était la règle en 1920, mais l'on retint contre eux l'instabilité de leurs Gouvernements, le risque d'intervention de la mère-patrie, risque évoqué à chacune des demandes d'un État né d'une sécession avec l'ancienne Russie, comme l'Azerbaïdjan ou encore l'Ukraine.

(12) Louis CAVARÉ, « La reconnaissance de l'État du Mandchoukouo », *R.G.D.I.P.*, 1935, pp. 5 et s. Voir aussi notre thèse de doctorat d'État, « L'appréciation de la qualité d'État par les organisations internationales : contrôle de la légalité par les organisations universelles de l'acte-condition faisant acquérir le statut d'État », *Partis I*, janvier 1991, microfiches, T. I, pp. 228 et s.

(13) E. GRAUD, « La S.d.N. L'expérience de vingt ans », *R.G.D.I.P.*, 1940, p. 49.

(14) À l'admission de la République dominicaine, le rapport retint qu'elle était « un État indépendant et souverain. Une occupation temporaire par les troupes des États-Unis d'Amérique a pris fin le 12 juillet dernier », Doc. A 130, 1924.

Quand l'Irlande fut admise en septembre 1923, après deux ans de guérilla l'ayant opposée à la Grande-Bretagne, c'est parce que son indépendance avait été acceptée par celle-ci dans le traité d'État « *Irish Free State* » de 1921. Il ne s'agissait pas de prendre parti à la suite d'une sécession, ni de tenir uniquement compte d'une indépendance effective, l'indépendance juridique était établie, acceptée par la mère-patrie, elle-même Membre de la Société.

A partir de 1922, il semble bien que le contenu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'on pouvait le déduire du Pacte et de la pratique de la Société des Nations se réduisait au droit pour un peuple global (15) constitué en État de préserver son indépendance à l'encontre des agressions commises par des tiers. C'était du statut de l'État souverain qu'il était en fait question et non d'un éventuel droit naturel de certains peuples — ou nations définies par des critères objectifs et sociologiques — à se constituer en États ou même à exercer démocratiquement le pouvoir au sein d'États déjà constitués.

Le mot « *nation* » a beau être contenu dans le nom même de l'organisation universelle qui a pour mission de maintenir la paix après la première guerre mondiale, il n'empêche qu'il n'a pas acquis de signification juridique précise et s'il existe un embryon du droit des « *peuples* » à se constituer en États, il ne vaut que pour les peuples coloniaux vivant sur des territoires placés sous Mandats « *A* », puis par analogie en faveur des Mandats « *B* » et « *C* », grâce à la pratique de la Commission Permanente des Mandats (16).

Il fallut toutefois attendre l'O.N.U. et le comité des vingt-quatre (ou de la décolonisation) pour que le droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes en se constituant en États indépendants soit effectivement consacré.

C. — *Le droit exclusif des peuples coloniaux (ou assimilés) à se constituer en États*

Dans la mesure où la Charte des Nations unies consacrait à l'article 1 alinéa 2 le « *principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* », il était indispensable que la pratique apporte une définition précise du contenu de ce principe.

1. *Formulation du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.*

La rupture avec la pratique de l'entre-deux guerres n'était pas patente, bien au contraire : le principe restait le même à la base, il n'y avait qu'une exception apportée au principe, en faveur d'une catégorie bien particulière de peuple, le peuple colonial dûment identifié par le Comité de décolonisa-

(15) La Nation personne morale à laquelle Sieyès se référait en 1791.

(16) Constituée à la suite d'une décision du Conseil de la S.d.N. en date du 1^{er} décembre 1920. Confer notre thèse précitée, T. I, pp. 207 et s.

tion et défini comme un peuple global présumé unifié en dépit des réalités sociologiques. Il n'y avait pas une « double morale » de l'O.N.U. (17), mais un principe et son exception étroitement circonscrite, de façon à ce qu'elle ne mette pas en danger le principe lui-même.

C'est ainsi que l'égalité de droits des peuples concerne les peuples constitués en États ; États dénommés « nations » dans le préambule de la Charte, quand les « *peuples des nations unies* » proclament à nouveau leur foi dans « *l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites* » ou encore dans l'article 1 alinéa 2, quand les pères fondateurs de l'O.N.U. s'imposent comme objectif de « *développer entre les nations des relations amicales* ».

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'entend des peuples constitués en États indépendants, lesquels États indépendants sont égaux en droits. Toute agression à l'encontre du territoire et toute intervention dans les affaires intérieures d'un État sont illicites en conséquence. Si le principe démocratique n'est pas expressément posé, comme il l'était en 1918, il est sous-entendu, puisque les droits fondamentaux de l'homme semblent l'impliquer naturellement depuis la déclaration des droits de l'homme de 1789.

Le droit des peuples ainsi défini de manière classique ne va pas jusqu'à autoriser des peuples à faire sécession et à revendiquer le droit de se constituer en États, justement au nom des droits de l'homme. La sécession reste soumise à la même logique, à la même morale que pendant l'entre-deux guerres. Elle n'est ni interdite, ni autorisée. Mais comme elle peut mettre en danger de nombreux États aux populations peu homogènes, le principe de non-intervention des tiers ne s'applique plus au détriment des mères-patries et, bien au contraire, l'aide apportée à un État victime d'une sécession cesse d'être illicite.

Au nom du droit d'un peuple global présumé irréfragablement unifié, l'O.N.U. a dénoncé la pratique sud-africaine des bantoustanisations, qui semblait pourtant faire une place à la logique des nationalités : à chaque peuple ou nationalité doit correspondre un État indépendant séparé.

Mais une telle conception est contraire à l'interprétation du droit des peuples en vigueur : c'est la population noire dans sa globalité, sans qu'il soit tenu compte de sa composition ethnologique, qui doit exercer en Afrique du Sud le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, non pas en se constituant en État, celui-ci existe déjà depuis la fin de la première guerre mondiale, mais en accédant au pouvoir en application du principe démocratique.

La population noire d'Afrique du sud est assimilée à un peuple colonial dans la mesure où l'O.N.U. lui reconnaît le droit de disposer d'elle-même

(17) M.-C. Smouts, « Décolonisation et sécession, double morale à l'O.N.U. », *R.F.S.P.*, 1972, pp. 832 et s.

en se gouvernant elle-même et non plus en subissant le pouvoir exercé par une minorité blanche.

Avec l'exemple de l'Afrique du Sud, l'O.N.U. renoua avec la logique première de la S.d.N., celle qui consacrait le principe démocratique comme interprétation de la formule « *se gouverner librement* ». Mais il semblait que cette attitude était rendue possible par l'assimilation ou la confusion qui pouvait se faire avec le droit des peuples coloniaux puisqu'une majorité noire subissait l'autorité d'une minorité blanche et raciste.

2. *L'exception au principe en faveur des peuples coloniaux*

En Rhodésie du Sud, quand la minorité blanche avait fait sécession et réclamé son indépendance en rompant unilatéralement tout lien de sujétion avec la Grande-Bretagne, l'O.N.U. avait déclaré la colonie rebelle et dénoncé la création, nulle et non avenue, d'un État qui ne devait rien au libre exercice par la majorité de la population (noire) de son droit à disposer d'elle-même.

La Grande-Bretagne avait été rappelée à l'ordre et sommée d'exercer son autorité sur le territoire de la Rhodésie du Sud jusqu'à ce que la population noir colonisée (le peuple colonial) ait exercé son droit à disposer d'elle-même en créant valablement le Zimbabwe.

Quand la résolution 1514 (XV) est adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 14 décembre 1960, c'est parce qu'il est opportun de régler pour l'avenir l'exercice d'un droit des peuples à l'autodétermination, dont les Puissances administrantes avaient admis le principe (sauf le Portugal et l'Afrique du Sud) et qui risquait de connaître un développement anarchique remettant en cause la paix mondiale et le *statu quo* territorial.

La résolution 1514 (XV) était une mise au point sur une exception bien déterminée au principe classique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, plutôt qu'un point de départ ou l'établissement d'un nouveau principe révolutionnaire. Jusqu'à la définition des peuples coloniaux qui est sans originalité, parce qu'elle est la reprise de celle donnée par le droit colonial, tout comme le critère de l'espace salé qui est traditionnellement un critère de différenciation entre le territoire de la métropole et celui de la colonie.

En définissant ce que doit être un peuple colonial, les États membres de l'O.N.U. ne consacrent à aucun moment le principe des nationalités. Ils n'entendent pas accorder l'indépendance à d'anciennes nations objectivement identifiables en termes ethniques, mais à des populations définies par le simple fait qu'elles vivent sur un territoire déterminé, disposant de frontières intangibles imposées par les anciens colonisateurs et qui, pour n'avoir souvent été que des limites administratives motivées par les raisons les plus

diverses, n'en sont pas moins devenues des frontières opposables aux peuples coloniaux qui vivent sur ces territoires et qui sont définis par rapport à eux. Le peuple colonial est un peuple global présumé irréfragablement unifié.

Un peuple colonial ne s'identifie pas lui-même, il ne détermine pas lui-même sa composition. Un peuple colonial ne se proclame pas tel unilatéralement, sauf peut-être le peuple palestinien qui est assimilé à un peuple colonial. Le peuple colonial est identifié par les tiers et surtout par le Comité de décolonisation.

Dans ce montage juridique où « *la subtilité des juristes et des diplomates* » a « *effrontément escamoté la réalité sociologique* » (18), il n'était pas question que l'O.N.U. favorise le retour intempestif des revendications nationalistes à l'occasion de l'établissement de cette exception dûment admise au principe selon lequel le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne s'entend pas comme étant le droit de se constituer en État (19).

Au prétendu principe des nationalités, la S.d.N. et l'O.N.U. ont préféré le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, lequel droit des peuples ne sous-entend pas — du moins jusqu'à présent — que des peuples, autres que coloniaux, se verraient reconnaître le droit de se constituer en État en faisant sécession.

§ 2. — LE PRÉTENDU PRINCIPE DES NATIONALITÉS N'EST PAS UN PRINCIPE IMPLIQUÉ PAR LES DROITS DE L'HOMME

Le contenu du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tel qu'il a été défini jusqu'à présent ne permet pas de considérer que le principe des nationalités en est une conséquence obligatoire. Par ailleurs ni le *principe démocratique* (c'est l'aspect collectif des droits de l'homme), ni les garanties prises conventionnellement pour préserver les minorités des conséquences néfastes du principe majoritaire (ou démocratique), n'impliquent jusqu'à présent l'existence du prétendu principe des nationalités.

A. — *Le principe démocratique n'implique pas la reconnaissance du principe des nationalités*

C'est en se référant aux droits de l'homme que l'exception du droit des peuples coloniaux à devenir indépendants et à se constituer en États a été établie et a pu s'imposer victorieusement au détriment du principe des nationalités. La référence aux droits de l'homme a justifié une exception et

(18) La formule est de Guy Héraud.

(19) *Contra*, Robert CHARVIN, « Nation, nationalité, nationalismes », Procès 1990, n° 19, pp. 87-97.

non pas la consécration d'un principe révolutionnaire accordant à toutes les nations le droit de faire sécession.

La filiation entre droits de l'homme et droit des peuples colonisés est admise depuis la Déclaration d'indépendance des États-Unis d'Amérique du 4 juillet 1776 qui proclame simultanément les deux droits : droit d'un peuple de dissoudre les liens qui l'ont rattaché à un autre, de régime monarchique, et droits inaliénables des hommes. Et c'est cette même analyse que l'on trouve défendue dans la doctrine Monroe, au début du XIX^e siècle (20).

1. *L'antécédent de la doctrine Monroe : le principe démocratique appliqué aux situations coloniales.*

« Le principe de non-intervention fut formulé par Monroe dans le but de protester contre un mouvement collectif qui aurait eu pour but de rétablir la domination de l'Espagne en Amérique latine. » (21)

Le principe de non-intervention à l'encontre des nouveaux États, opposable aux mères-patries et à leurs alliés, se justifiait d'autant plus que les jeunes États nés des guerres d'indépendance étaient fragiles, minés de l'intérieur par des guerres civiles, des dictatures.

Au Congrès de Vienne, les participants avaient dénoncé les principes démocratiques (liberté individuelle, égalité, souveraineté nationale, régime représentatif) qui s'étaient développés en France et que les États-Unis avaient déjà mis en application en se rebellant contre la Grande-Bretagne. Ils n'admettaient pas que des États nouveaux naissent par sécession ou que d'anciens États se transforment, changent de Gouvernement, parce que des populations (ou nations) prenaient conscience « de la nécessité de remplacer le régime de souveraineté monarchique par celui de souveraineté nationale ou populaire, et de (leur) volonté d'assurer cette transformation révolutionnaire » (22).

Non seulement les peuples n'avaient pas le droit de se rebeller contre leurs Rois, en faisant sécession ou en faisant une révolution, mais encore était-il possible d'intervenir pour faire cesser ces états de fait illégitimes. La quadruple alliance (Angleterre, Prusse, Russie, Autriche puis plus tard la France), se fixa comme but principal en 1820, au nom du principe de légitimité, d'étouffer les mouvements révolutionnaires et de détruire les aspirations des peuples à la liberté et à la démocratie. Dans le Protocole de Troppau, les alliés se reconnaissaient le droit de « Faire réintégrer l'État fautif, au besoin par la Force des armes, dans la Grande alliance. »

(20) J.B. WHITTON, « La doctrine de Monroe », *R.G.D.I.P.*, 1933, pp. 5 et s.

(21) J.B. WHITTON, *ibidem*, p. 8.

(22) Tran VAN MINH, « Théorie générale de l'État. Recherches sur la notion juridique d'État-nation », *Les cours de Droit*, Paris, 1980, p. 87.

Au nom de ce principe conventionnel européen, la France envahit l'Espagne, mettant fin à l'insurrection, rétablissant Fernand VII et les États-Unis craignant alors que les européens ne veuillent rétablir l'autorité du Roi d'Espagne sur ses anciennes colonies prirent l'initiative d'établir un autre principe de droit des gens, régional, américain, mais opposable aux États européens et contenant l'obligation de ne pas intervenir sur le continent.

2. *Principe démocratique et exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en application du principe majoritaire.*

La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. a cherché immédiatement à obtenir des Puissances coloniales qu'elles mènent à bien leur mission civilisatrice et certains articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 militent en faveur de la décolonisation comme l'article XXI relatif au droit de prendre part à la vie politique de son pays, l'alinéa 3 étant le plus explicite :

« *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer dans des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote.* »

La Commission élaborera dès 1952, deux projets de convention relatifs aux droits civils et politiques d'une part et aux droits économiques sociaux et culturels d'autre part, qui consacrent le droit des populations indigènes à l'autodétermination et leur souveraineté sur leurs ressources naturelles.

Ces deux projets ne furent adoptés et ouverts à la signature, à l'adhésion et à la ratification, par l'Assemblée générale qu'en 1966 sous la forme des pactes internationaux (23), mais les projets sont bien antérieurs à la résolution 1514 (XV). Dès 1952, le droit des peuples coloniaux prend un contenu précis : c'est le droit d'obtenir un gouvernement représentatif mais c'est aussi le droit de devenir purement et simplement indépendant ou d'opter librement pour l'association (24).

C'est la consécration de l'autodétermination en faveur d'un peuple global qui doit s'exprimer majoritairement ; car au moment de l'exercice du droit d'autodétermination, quand un référendum permet la mise en œuvre démocratique

(23) Res. 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, dans le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, article I, 1 : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

(24) L'Assemblée générale des Nations Unies a rappelé, dans sa résolution 3163 (XXVIII), que le peuple d'un État associé dispose toujours d'un droit à s'autodéterminer dans l'avenir, car l'A.G. considère l'association (avec l'ancien colon) comme une phase transitoire. Elle n'admet d'ailleurs l'association que dans la mesure où trois conditions sont remplies : choix libre et volontaire effectué démocratiquement à la suite d'une large information, liberté de sécession préservée par la Constitution, choix libre de la Constitution.

cratique de ce droit, les peuples coloniaux sont contraints de respecter un principe d'unité qui s'impose à eux, comme s'impose la règle *Uti possidetis* qui préserve l'unité territoriale et l'intangibilité des frontières issues de la colonisation (25).

Dès avant son accession à l'indépendance et sa constitution en État, un peuple colonial est une entité non fractionnable dont l'unité nationale, présumée irréfragablement, ne doit pas être remise en cause au moment de l'exercice du droit d'autodétermination : cette obligation s'impose aussi bien à l'ancienne mère-patrie qui supervise l'exercice du droit, qu'au peuple lui-même dont les éventuelles minorités ne doivent pas être traitées de façon distincte parce que « *Tout tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies* » (point 6 de la résolution 1514 (XV) (26).

Puis une fois l'acte d'autodétermination dûment établi et le peuple colonial ayant exercé son droit inaliénable à se constituer en État ou à fusionner avec un autre État, il perd la qualité de peuple colonial et perd par la même occasion tout espoir de pouvoir user d'un quelconque droit de repentir qui pourrait lui permettre de revenir sur sa décision et d'exercer de nouveau son droit d'autodétermination.

Si l'exercice du droit a été dûment authentifié par l'O.N.U., le droit a été épuisé par le premier usage.

Mais à l'inverse, si l'O.N.U. a dénoncé l'exercice illégal, nul et non avvenu de ce droit, comme dans le cas de la sécession rebelle de Rhodésie du Sud (27), le peuple colonial conserve son droit jusqu'à ce qu'il l'exerce pour la première et unique fois, dans le respect du principe démocratique ou principe « *à chacun une voix* » (28) qui doit d'ailleurs être inclus dans la Constitution du nouvel État.

Le principe démocratique appliqué aux peuples coloniaux implique le respect de l'unité du peuple, laquelle unité s'impose aussi bien au peuple colonial qu'à la puissance coloniale. A aucun moment le droit de sécession des minorités ou des nations composant les peuples coloniaux globaux n'a été posé.

(25) Pour l'O.N.U., par exemple, l'île de Mayotte est incontestablement comorienne en dépit de son actuel statut au sein de la République française justifié, aux yeux du législateur français, par une volonté largement exprimée au moment du référendum de demeurer française.

(26) Confer notre thèse précitée, T. II, pp. 522 et s.

(27) Résolution 2714 (XXV). La sécession était l'œuvre d'une minorité, la colonie britannique a été déclarée rebelle et la Constitution dénoncée comme étant un « document aussi illégal que nuisible ».

(28) Résolution 1951 (XVIII) 11 décembre 1963. Relative aux îles Fidji. L'Assemblée Générale de l'O.N.U. va même jusqu'à condamner un projet de Constitution quand « Les changements d'ordre constitutionnel envisagés ... susciteraient des tendances séparatistes et feraient obstacle à l'intégration de l'ensemble de la population dans les domaines politique, économique et social », Rés. 2068 (XX), 16 décembre 1965, relative aux îles Fidji.

Ce même principe démocratique, appliqué dans des situations non coloniales et dès avant la seconde guerre mondiale, n'implique pas non plus le respect d'un éventuel droit des nations à faire sécession.

3. *Principe démocratique et pratique des plébiscites de l'entre-deux guerres.*

La pratique des plébiscites en cas de modification des statuts territoriaux correspondait à une interprétation du principe démocratique qui s'est substitué à l'ancien principe monarchique qui légitimait — à l'époque du concert européen — les interventions des tiers dans les affaires intérieures des États. En conséquence, les annexions de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e ne sont considérées comme valables que si les populations concernées se prononcent à la majorité sur leur rattachement à un autre État.

A l'option de nationalité offerte à titre individuel à tout citoyen d'un territoire annexé désireux d'échapper à un rattachement autoritaire, correspond la nécessité d'instituer une procédure plébiscitaire quand il s'agit d'offrir à une population considérée globalement le choix de sa nationalité de rattachement (29).

Après la première guerre mondiale de nombreux plébiscites furent décidés par les traités de paix mais il s'agissait seulement de déterminer ainsi le statut définitif de territoires contestés sans pour autant permettre à des populations de choisir l'indépendance pure et simple.

Il n'existe pas en 1920 de règle de droit international public préservant l'unité d'un territoire dont le statut n'est pas fixé et dont la population s'est vue accorder le droit — conventionnellement et exceptionnellement — de déterminer son statut futur sous le contrôle d'États intéressés et celui de la S.d.N. à laquelle les traités de paix ont attribué cette compétence qu'elle ne tenait pas du Covenant. Il ne s'agit en aucune façon de donner un contenu précis au prétendu principe des nationalités.

Dans l'affaire de Haute-Silésie, « *bien qu'une majorité importante se fût prononcée en faveur de l'Allemagne, la thèse de l'indivisibilité du territoire ne fut pas acceptée et la guerre faillit recommencer entre les deux États voisins en raison de la complexité de la répartition de la population entre les centres urbains et les campagnes. Le territoire fut partagé par une décision du Conseil de la S.d.N. d'octobre 1921, de façon approximativement proportionnelle au nombre des votants. Un régime de garantie fut établi en faveur des minorités de part et d'autre de la nouvelle frontière ...* (30). »

(29) G. SCELLE, Manuel élémentaire de D.I.P., Paris, Domat, Montchrestien, 1943, pp. 111 et s. L'option de nationalité était prévue par les traités de cession et était strictement réglementée, elle ne correspondait pas à une règle coutumière du droit des gens de l'avis de Georges Scelle.

(30) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 114.

Ce sont les traités de paix qui établissent le droit reconnu à quelques populations déterminées — en fonction du territoire (31) — de décider par élection de leur statut futur, étant bien entendu :

- que ce statut sera obligatoirement celui d'un rattachement et non une indépendance pure et simple,
- et qu'il suffira d'un régime garantissant la protection des minorités pour que soient réglés les quelques problèmes qui pourraient se poser une fois le peuple intégré au sein d'un État annexant le territoire.

B. — *Le contrepois au principe démocratique :
le statut des minorités nationales
et non pas le principe des nationalités*

En 1920, et tout le temps que la S.d.N. subsista, il n'y eut pas reconnaissance d'un quelconque droit des peuples minoritaires à faire sécession. Les P.P.A.A. avaient pris des précautions dans les traités de paix en établissant un régime spécial des minorités identifiées par elles et les organes politiques de la S.d.N. se sont conformés aux obligations conventionnelles qui leur reconnaissaient une responsabilité particulière pour préserver les droits des populations minoritaires.

Non seulement le droit de faire sécession n'existe pas en droit international général, mais il peut exister au contraire quelques situations dans lesquelles il est expressément interdit de faire sécession : c'est le cas du régime international des minorités et de celui des Mandats internationaux.

1. *Les traités de paix et le statut conventionnel de quelques minorités nationales.*

La S.d.N. ne devint pas le garant du respect d'un droit des peuples ou des nations minoritaires consacré par un principe de droit des gens d'origine coutumière. Elle veilla au respect des stipulations de traités établissant quelques garanties spéciales en faveur de quelques populations minoritaires auxquelles sont d'ailleurs imposées plusieurs obligations établissant à leur rencontre une véritable interdiction internationale et conventionnelle de tenter de faire sécession.

L'atteinte portée à la souveraineté de la mère-patrie est étroitement consacrée comme le confirma la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale (32).

(31) Les territoires concernés par ces annexions nécessitant un accord des populations sont des territoires riches et c'est plus le sort du territoire que l'on entend fixer que celui de peuples dûment identifiés comme nations et méritant peut-être d'être détachés de l'ancienne mère-patrie.

(32) Dans son arrêt de 1932, la C.P.J.I. confirma l'état du droit existant à l'occasion de l'examen du statut du territoire de Memel : « Tandis que la Lituanie devait avoir la jouissance de toute sa souveraineté sur le territoire cédé, sauf les limitations apportées à l'exercice de cette souveraineté, l'autonomie de Memel ne devait se mouvoir que dans les limites ainsi fixées et spéci-

Dans les rapports existant entre un État et une de ses provinces, même autonome, et dont l'autonomie est imposée par une convention internationale, la souveraineté de l'État et son unité l'emportent quand il s'agit pour une juridiction internationale de préciser le contenu de l'autonomie de la province. Il n'y a pas confrontation de deux droits de valeur identique, un droit de la population et un droit de l'État, c'est la souveraineté de l'État qui l'emporte.

La minorité se voit reconnaître quelques droits civils et civiques, mais ce n'est que très rarement que les H.P.C. lui accordent une autonomie qui pourrait fort bien apparaître comme un premier pas vers la sécession et l'indépendance. C'est ainsi par exemple que les groupes minoritaires n'ont pas de représentants attitrés, même si en pratique il fut admis qu'ils avaient des mandataires naturels : notables, autorités religieuses ou locales. Si les gouvernements ne doivent pas chercher à intégrer de force les populations minoritaires, celles-ci doivent en contre-partie se montrer d'un loyalisme absolu, de l'avis même du Conseil de la S.d.N., lequel était très rigoureux quant à l'acceptabilité des pétitions dont le contenu était sévèrement réglementé (33).

La qualité de national est accordée aux minoritaires ; on leur reconnaît le droit à la protection de leur vie, de leur liberté personnelle, le libre choix d'une profession, le droit de propriété, l'accès aux fonctions publiques, la liberté de religion, le libre usage des langues et le plus souvent l'autonomie de l'enseignement qui fut la cause des plus fréquentes difficultés (34).

Mais quelle raison donner à cette volonté de préserver l'identité de quelques populations ? Était-ce pour donner un statut à quelques nations n'ayant pas eu le droit de se constituer en États (35) ou n'était-ce pas, parfois, pour tenir compte des pratiques remontant au moyen-âge dans ce qui était alors l'Empire turc ?

« D'après la tradition, qui a une force si particulière dans les pays d'orient, la « communauté » apparaît comme une collectivité de personnes vivant dans un

fiées ... Il s'ensuit que les pouvoirs souverains de la Lituanie et les pouvoirs autonomes de Memel sont d'un ordre tout différent, en ce sens que l'exercice de ces derniers exige l'existence d'une règle juridique qui ne peut être tirée du silence de l'acte dont l'autonomie tire sa source, ni d'une interprétation ayant en vue d'élargir l'autonomie en empiétant sur le fonctionnement du pouvoir souverain ... D'ailleurs, le statut n'a pas été créé pour conférer des droits à la Lituanie, mais pour fixer des limites à l'autonomie que les Parties à la convention de Paris de 1924 ont voulu constituer en faveur du territoire de Memel », *Répertoire*, pp. 727-728.

(33) Parmi les causes de rejet d'une pétition figuraient : les violences de langage, la réclamation d'une sécession.

(34) C.P.J.I., arrêt du 26 avril 1928, droits des minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires) série A, n° 15 ; avis du 15 mai 1931, accès aux écoles minoritaires allemandes en Haute-Silésie, série A/B, n° 40 ; avis du 6 avril 1935, écoles minoritaires en Albanie, série A/B, n° 64.

(35) Les traités de paix « avaient diminué d'environ la moitié le nombre des minorités, mais il en restait encore une trentaine de millions. Là où ces minorités étaient agglomérées, elles avaient souvent ambitionné l'octroi de la souveraineté étatique, et l'on crut nécessaire de leur conférer, à titre de succédané, un statut collectif permanent internationalement garanti » ; G. SCHELLE, Manuel précité, 1943, p. 423.

pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue, des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement. » (36)

Contrairement à ce qu'affirmait alors Georges Scelle, la protection des minorités ne semblait pas devoir être exclusivement « *une déformation politique d'une grande pensée restée en suspens* » (37).

Simple succédané d'un droit à l'auto-détermination ou plus exactement négation de tout droit à revendiquer l'indépendance parce que la communauté internationale ne leur reconnaît pas la qualité de Nation ou de peuple apte à devenir indépendant et à se gouverner librement lui-même, le régime des minorités est une atteinte à l'indépendance des États minoritaires, une limitation imposée à leur souveraineté et à laquelle ils ont fini par consentir sous la pression des cinq grandes puissances. Celles-ci faisaient de l'acceptation de ce régime spécial des minorités la condition de leur reconnaissance des nouveaux États — à la naissance desquels ils ne s'opposaient pas — mais qu'ils n'acceptaient que sous condition.

Le régime des minorités n'était pas destiné à être opposé à tous les États minoritaires, à population composite, mais aux seuls États nés au moment de la négociation des traités de paix ou agrandis au détriment des vaincus. Le régime ne fut imposé à aucune des grandes puissances mais il le fut à la Pologne (traité du 28 juin 1919), à la Yougoslavie, à la Roumanie et à la Grèce (traité du 10 août 1920). Il s'agissait dans ces différents cas de traités spéciaux, traités type ; mais d'autres procédures permirent d'imposer des limitations de souveraineté aux États minoritaires : dispositions contenues dans les traités de paix passés avec l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie, la Turquie ; convention spéciale relative à la Haute-Silésie entre l'Allemagne et la Pologne ; déclarations unilatérales faites au moment de la demande d'adhésion au sein de la S.d.N. comme ce fut le cas pour les États baltes, pour l'Albanie, ou encore pour l'Irak devenu État indépendant à la fin du Mandat exercé par la Grande-Bretagne.

Exerçant une compétence qu'il ne tirait pas du Covenant mais qui lui était expressément attribuée par des conventions distinctes, ou par des actes unilatéraux, le Conseil n'était pas libre d'exercer ou non son pouvoir de contrôle, sa compétence était liée par une obligation de résultat, sans

(36) C.P.J.I. avis du 31 juillet 1930, question des communautés gréco-bulgares, série B, n° 17, pp. 21-22.

(37) G. SCELLE, *Précis de droit des gens : principes et systématique*, T. II, *Droit constitutionnel international*, Sirey, 1934. Sur le régime des minorités : RUYSSSEN, « Les minorités nationales d'Europe », *Revue de Métaphysique et de morale*, 1933 ; SIOTTO PINTOR, « Les sujets du droit international autres que les États », *R.C.A.D.I.*, 1932, vol. 3, pp. 41-245 ; G. SCELLE, manuel précité, pp. 422-432.

pour autant que des obligations de moyens s'imposent à lui. L'essentiel était qu'il parvienne à imposer aux Gouvernements des États intéressés le respect de leurs propres obligations à la fois internationales et internes, ce qui ne fut pas toujours le cas en pratique, « *par malheur, il s'est souvent dérobé aux siennes et son souci d'opportunité politique l'a fréquemment emporté sur celui d'assurer la légalité.* » (38)

Dans l'interprétation du droit applicable, le Conseil de la S.d.N. n'a pas privilégié les communautés minoritaires mais a au contraire renforcé la souveraineté des États minoritaires, n'acceptant pas que des obligations supplémentaires leur soient imposées sans leur consentement.

Plutôt que d'appliquer le droit dans des conflits internationaux mettant en cause des droits théoriquement garantis par des conventions, les États et le Conseil préférèrent les transactions diplomatiques, et loin de consacrer l'existence d'un éventuel droit subjectif des peuples, des nations ou même seulement des minorités, opposable aux États, ils confirmèrent la priorité donnée à la souveraineté des États.

L'échec du système de contrôle est la preuve de l'inexistence de l'opinio juris en faveur d'une norme coutumière qui aurait consacré le droit des nations à faire sécession. Le seul droit que tous les États s'entendent à défendre, c'est le droit des États établis à l'indépendance, leur droit à exercer souverainement leurs compétences, et non pas le droit éventuel que pourraient avoir des populations, déjà soumises à une autorité souveraine, à se constituer en États.

Déjà au moment de leur établissement, les statuts minoritaires étaient la marque d'une fatalité acceptée, celle de la non création de certains États, celle du quasi-abandon de quelques peuples oubliés dans la redistribution des compétences au lendemain de la paix.

Mais le régime des minorités n'était pas la seule preuve de la conviction des États vainqueurs qu'un droit des peuples ou des nations n'existait pas sur le vieux continent, pas plus qu'il n'existait en Orient, en Asie, ou en Afrique ; le régime des Mandats allait dans le même sens, un régime un peu particulier pour une colonisation qui n'était pas interdite mais qui pouvait comprendre quelques limitations (39).

(38) G. SCHELLE, Manuel précité, *op. cit.*, p. 425.

(39) Le régime des Mandats est aussi un régime international exorbitant conférant à une population — ou à un territoire ? — un statut international particulier opposable à la puissance mandataire, exerçant apparemment sa souveraineté territoriale. Le régime est établi par le Pacte ou du moins son principe y est posé et ce sont des conventions particulières qui ont précisé le contenu de chacun des régimes. La cessation du Mandat ne se fait pas sans condition et l'exemple de la cessation du mandat britannique sur l'Irak le démontre : la Grande-Bretagne dut donner des preuves que la population était en mesure de se gouverner librement. A. BLONDEL, « La cessation des Mandats et le cas de l'Irak », *R.G.D.I.P.*, 1932, p. 614.

2. L'actualité du statut des minorités.

« Le remplacement des droits collectifs des minorités par le principe de non-discrimination des personnes, sous des aspects rationalistes de bon aloi, traduit, dans les traités et les faits, le renforcement des souverainetés étatiques et l'affaiblissement des droits de la personne. » (40)

a) L'approche de l'O.N.U. (41).

Sans doute le statut des réfugiés permet-il en partie de résoudre la difficulté que pose le problème de la protection des droits individuels et collectifs des hommes en cas de sécession, mais encore faut-il que les populations puissent bénéficier de la protection relative qui s'attache dans le cadre de l'O.N.U. aux réfugiés (42), et dans le cas contraire la constatation du génocide — tout condamnable qu'il soit officiellement puisqu'il est un crime (43) — n'entraîne pas de réaction internationale dès lors que la guerre est civile et que les O.I. régionales soutiennent l'État coupable.

Sans doute le fétichisme des années 20 n'était-il plus de rigueur en 1945 même si dans quelques cas ponctuels il était toujours question d'un statut particulier en faveur de certaines minorités comme dans le cas des anciennes colonies italiennes, mais la garantie était illusoire et le conflit érythréen en administra la preuve.

Les seuls peuples méritant d'être protégés par le droit des gens sont les peuples coloniaux et assimilés, définis globalement, sans tenir compte d'éventuelles minorités nationales. Pour les autres, leur accession à l'indépendance enlève aux tiers et aux organisations internationales tout droit à intervenir en faveur d'une partie quelconque de la population hormis le cas des États divisés (44) ou quand — à l'occasion d'un conflit interne — l'affluence des réfugiés aux frontières apparaît comme étant une menace contre la paix, comme l'affirma le Conseil de sécurité dans la résolution 688 (1991). A cette occasion, si la France espérait faire avaliser par le Conseil de sécurité un quelconque droit d'intervention des tiers — sous couvert de l'O.N.U. — dans les affaires internes d'un État (l'Irak en l'occurrence) au bénéfice d'une minorité nationale effectivement victime de mauvais traitements, elle échoua dans son entreprise puisque la résolution n'évoque que la menace causée par la présence massive de réfugiés aux frontières internationales de l'Irak. L'occasion de réactiver un statut international des mino-

(40) G. HÉRAUD, *Langues et peuples d'Europe*, Denoël, coll. Europa Una, 1968, p. 13.

(41) O.N.U. Dépt. de l'information, *L'Universalité est-elle menacée ?*, Rapport d'un colloque organisé par l'O.N.U. à l'occasion du 40^e anniversaire de l'Organisation, Genève, 16-17 décembre 1985, New York, Nations Unies, 1987. La Commission des droits de l'homme a rédigé un projet de déclaration en février-mars 1992 à Genève.

(42) F. SCHNYDER, « Aspects juridiques du problème des réfugiés », *R.C.A.D.I.*, 1965, I, 340.

(43) J. VERHOEVEN, « Le crime de génocide, originalité et ambiguïté », *R.B.D.I.*, 1991, 1, pp. 5-26.

(44) Confer notre thèse, T. II, pp. 393-413.

rités était volontairement perdue par les membres du Conseil de sécurité, démontrant ainsi que l'*opinio juris* n'était pas favorable à une telle avancée du droit des gens dans ce domaine (45).

L'attitude des États n'a guère changé depuis l'affaire grecque, quand le Conseil de sécurité décida le 19 décembre 1946 la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner la « *situation trouble dans le nord de la Grèce* » mais se vit dénier par la Grande-Bretagne le droit d'examiner le statut des minorités (46).

Une fois l'État constitué, la souveraineté devient nationale, elle appartient à une nation abstraite qui ne se confond pas avec le peuple, ou bien elle devient populaire, mais la majorité impose alors ses décisions à des minorités dépourvues de tout droit.

Il n'y a plus de problème des minorités *stricto sensu*, mais des différends linguistiques, des crises régionales. Lutter pour son ethnie c'est se comporter en délinquant et en conséquence l'État est en droit de se défendre en toute liberté, tant que « *la répression des populations (irakiennes) dans de nombreuses parties de (l'Irak)* » ... ne conduit pas « *à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci à des violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationale dans la région* » (47).

L'O.N.U. ne se reconnaît pas le droit d'intervenir pour préserver les minorités, mêmes lorsque leurs droits étaient expressément garantis dans des textes, dont certains ont été supervisés par elle au moment de la décolonisation. D'ailleurs au moment de l'accession à l'indépendance de nombreux États multi-ethniques, l'O.N.U. n'intervint pas en faveur des minorités et quand les conflits post-coloniaux intervinrent, hormis le cas du Congo en butte à la sécession katangaise considérée comme étant une sécession néo-coloniale, les instances de l'O.N.U. admirent l'opposabilité de la réserve de souveraineté nationale constituée par l'article 2 alinéa 7 de la Charte de San Francisco.

Le problème des minorités s'est trouvé posé au moment de l'accession à l'indépendance de quelques États nés de la décolonisation et on crut le régler en imposant la forme fédérale aux nouveaux États ou aux États auxquels avaient été rattachées certaines populations.

(45) C. CARPENTIER, « La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ? », *Études internationales*, juin 1992, pp. 279-317. Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective », *R.B.D.I.*, 1991, pp. 46-131.

(46) A. TSOUTSOS, « Politique et droit dans les relations internationales », *L.G.D.J.*, 1967, pp. 248 et s.

(47) Résolution 688 (1991) précitée.

L'Erythrée fut rattachée à l'Éthiopie mais sous la garantie de la constitution d'un État fédéral (48) ; le Nigéria, multi-ethnique, devint indépendant sous la forme d'un État fédéral. Le fétichisme constitutionnel était tel que les puissances administrantes aussi bien que les organes de l'O.N.U. étaient persuadés que la solution la meilleure au problème des minorités nationales était de leur donner une autonomie garantie par une Constitution faite de leur reconnaître le droit de se constituer en États indépendants.

Les mouvements sécessionnistes apparus par la suite, parfois en réaction contre une unification de l'État au détriment des composantes — comme en Erythrée, à la suite de l'initiative centralisatrice de l'Éthiopie décidant de mettre fin au statut fédéral en 1960 alors que ce statut établi en juillet 1952 avait été approuvé par les Nations Unies (49) — ou contre une modification du découpage territorial susceptible de ruiner certaines ethnies comme celle des Ibos au Nigéria et qui avait entraîné la sécession biafraise, ont démontré la fragilité des solutions constitutionnelles de type fédératif quand de réels problèmes ethniques sont posés parfois depuis longtemps, depuis une période bien antérieure à la colonisation comme dans le cas du Nigéria (50).

Sans doute, le cas de Chypre peut-il apparaître comme tout à fait atypique dans l'histoire onusienne, puisque les deux communautés vivant sur l'île ont été dûment protégées au moment de l'accession à l'indépendance, de façon à ce qu'un retour du territoire en son entier à la Grèce ne soit pas possible, pas plus qu'une annexion partielle par la Turquie. Le principe démocratique « *un homme, une voix* » ne fut pas appliqué à Chypre parce que l'Assemblée Générale des Nations Unies refusait de présenter la situation en termes de décolonisation (concernant au premier chef la population) et préférait la qualifier de conflit entre États, ce qui justifiait l'application d'autres principes.

L'État chypriote fut institué pour mettre un terme à des revendications territoriales de deux États voisins et non pour permettre à un peuple de s'autodéterminer (51).

(48) Dans la résolution 390 (V) l'A.G. avait recommandé « L'Erythrée constituera une unité autonome, fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie » et précisait quelles matières devaient relever des compétences fédérales en particulier « Le Gouvernement fédéral aura le pouvoir de maintenir l'intégrité de la Fédération ».

(49) *Le Monde*, 16 août 1980. D. BOURJOL-FLÉCHER, « Heurs et malheurs de l'*'uti possidetis'*. L'intangibilité des frontières africaines », *Rev. juridique et politique indépendance et coopération*, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 824, note 39.

(50) T.V. SATHYAMURTHY, « Les nouveaux États : double dynamique et conflits », *Chronique internationale de sociologie*, vol. LXI, 1976, 271, l'auteur y dénonce la conception de certaines élites politiques britanniques qui avaient tendance à considérer « la fédération comme un exemple de coexistence pluri-ethnique dans un cadre de cohésion nationale en formation », p. 283.

(51) Confer notre thèse précitée, T. II, pp. 476 et s.

Certes, à la fin des négociations tripartites de 1959, les représentants des deux communautés furent conviés à signer les accords du 19 février 1959 (52), mais la Constitution du nouvel État ne fut pas pour autant l'œuvre du peuple chypriote qui n'est pas non plus en droit de la modifier.

De 1961 à 1974 de nombreux troubles eurent lieu, parce que le nationalisme de la minorité turque se développait, sans toutefois qu'il y ait répartition géographique des deux communautés. Ce n'est qu'après l'invasion turque que la communauté turque s'est installée dans le nord de l'île et qu'une partition effective du territoire s'est imposée. Les chypriotes grecs furent expulsés, et la communauté turque prit possession de 40 % du territoire.

Le 13 février 1974 un État autonome, laïc et fédéré est créé en violation de la Constitution ; le Conseil de sécurité en condamne l'illégalité mais au lieu de réclamer le respect de la Constitution, il convie « *les deux communautés à négocier, sur un pied d'égalité, en vue de parvenir à un accord mutuellement acceptable fondé sur les droits fondamentaux et légitimes des deux communautés* ».

Quand le 15 novembre 1983, l'Assemblée chypriote turque proclame l'indépendance de la République turque de Chypre Nord, la sécession est qualifiée de nulle et de non avenue, mais il n'est pas question de faire cesser l'illégalité par la force et, bien au contraire, l'appel aux négociations entre les deux communautés est de nouveau lancé. Il l'est avec constance depuis cette date (53). De toute évidence, le sort de la minorité turque de Chypre apparaît comme très particulier, puisqu'il justifie des réactions jusqu'à présent exorbitantes des instances de l'O.N.U.

b) *La dimension humanitaire de la C.S.C.E.*

Institutionnalisée par la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, signée le 21 novembre 1990, la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe s'est immédiatement heurtée au problème posé par les minorités en Europe.

Le Document de Copenhague sur la dimension humanitaire (juin 1990) consacre une section IV aux minorités nationales, mais comme il le fait en termes non contraignants et en prévoyant de nombreuses clauses de sauvegarde, comme celle imposant le respect de l'intégrité territoriale des États minoritaires, le texte — qui n'est qu'un simple communiqué final adopté sous la pression des États-Unis —, apparaît beaucoup plus comme un

(52) Doc. française, notes et études documentaires, n° 2568, 4 septembre 1959, le dossier intitulé « la Conférence sur Chypre » reproduit les principaux documents.

(53) La Rés. 750 (1992) du Conseil de sécurité, préconise une fédération bicommunale et bizonale ... (excluant toute) union complète ou partielle avec tout autre pays, ainsi que toute forme de partage ou de sécession.

constat d'échec (54) que comme un embryon d'acte juridique international destiné à accorder aux minorités un véritable statut objectif. Les engagements sont conditionnels ou purement facultatifs (55).

L'opposition entre les États favorables à l'instauration d'un régime protecteur des minorités (nations qualifiées de progressistes comme la Suisse et les États scandinaves) et ceux qui n'admettaient pas l'opportunité d'établir un régime (comme les grands États occidentaux, la Turquie, la Roumanie, la Bulgarie) fut patente, et le résultat se limita à la reconnaissance de principe de quelques droits collectifs et individuels, à la condamnation de l'antisémitisme et à la constatation du caractère très particulier du problème des gitans, problème déjà étudié dans le cadre de la Communauté européenne.

La Charte de Paris, en fin d'année 1990, affirme dans ses développements sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, que *« l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sera protégée et que les personnes appartenant à ces minorités ont le droit de s'exprimer, de préserver et de développer cette identité sans aucune discrimination et en toute égalité devant la loi »*, mais en premier lieu elle consacre le principe majoritaire, dans le cadre d'une démocratie qui coïncide avec un régime représentatif pluraliste. Il n'y a rien là que de très classique.

Présentant la dimension humaine, la Charte se réfère de nouveau aux principes démocratiques et à l'État de droit, puis les États membres de la C.S.C.E. s'engagent à améliorer *« encore »* la situation des minorités dont ils reconnaissent la *« contribution précieuse »* à la vie de leurs sociétés.

« Nous réaffirmons notre profonde conviction que les relations amicales de nos peuples ainsi que la paix, la justice, la stabilité et la démocratie exigent que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales soit protégée et que les conditions favorables à la promotion de cette identité soient créées.

Nous déclarons que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent trouver de réponses satisfaisantes que dans un cadre politique démocratique. Nous reconnaissons en outre que les droits de personnes appartenant aux minorités nationales doivent être pleinement respectés comme faisant partie des droits de l'homme universels... »

Les États membres de la C.S.C.E. ont reconnu la gravité du problème posé par les minorités nationales (car il y va de la paix en Europe et de la stabilité) et la nécessité de respecter les principes posés par la Charte. Ils ont, ce faisant, renforcé l'idée selon laquelle le problème des minorités nationales ne devrait pas relever de la compétence exclusive des États en

(54) V.-Y. GHÉBALI, « Quel ordre européen ? L'an II de la C.S.C.E. institutionnalisée : de l'impuissance au second souffle ? », in *L'Europe dans le Monde, Cahiers français*, n° 257, Documentation française, p. 48, « le processus d'Helsinki a apporté une 'non-réponse' au problème des minorités nationales ».

(55) C. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1992, pp. 122-123.

tant qu'affaires purement internes ; mais la mise en œuvre du principe reste à faire.

La réunion d'experts sur les minorités qui s'est tenue à Genève (1^{er} juillet 1991), n'apporta aucun progrès et le clivage subsista, alors que débutait la guerre civile en ex-Yougoslavie, guerre civile posant le double problème de la protection des minorités et du droit de celles-ci à s'autodéterminer en application du prétendu principe des nationalités, lequel n'est actuellement — au mieux — qu'un principe inachevé.

DEUXIÈME PARTIE

Le prétendu principe des nationalités, est-il un principe inachevé ?

Si le prétendu principe des nationalités peut espérer pouvoir s'intégrer à la catégorie des « *principes* » du droit international, ce pourrait-être sous la forme d'une règle inachevée, une règle coutumière imparfaite. Tel n'est pas le cas.

Comme au lendemain de la première guerre mondiale, le risque d'anarchie fait peur : accorder le droit de faire sécession à des minorités « *would be to destroy order and stability within states and inaugurate anarchy in international life...* » (56). Aucun État ne peut se sentir à l'abri d'une telle conséquence.

« *It is a principle of justice and of liberty, expressed by a vague and general formula which has given rise to most varied interpretations and differences of opinions ... to concede to minorities, either of language or religion, or to any fraction of population the right of withdrawing from the community to which they belong.* » Les juristes consultés en 1920 ont à juste titre retenu à l'encontre du prétendu principe des nationalités son défaut de formulation. Principe conventionnel ou principe coutumier, pour être effectivement appliqué, le principe doit être formulé de façon claire et ne donner lieu à aucune ambiguïté, ce qui est loin d'être le cas encore actuellement.

§ 1^{er}. — LE PRINCIPE ÉNONCÉ PAR LE PRÉSIDENT WILSON EST DÉPOURVU DE CARACTÈRE NORMATIF À L'ORIGINE

Le point de départ de la coutume qui consacrerait le principe des nationalités sous la forme d'un droit de faire sécession pourrait être le discours de Wilson, lequel pourrait être considéré comme une tentative d'universalisation d'une coutume régionale américaine rendue célèbre sous la forme de la doctrine Monroe.

(56) Conclusions de la commission de juristes précitée en première partie.

Mais la formulation du principe à l'époque des traités de paix était imprécise, floue, insusceptible de donner naissance à une règle de droit ou à étendre le champ d'application d'une règle existante. D'ailleurs la doctrine Monroe est l'ancêtre du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes en même temps que la formulation intra-américaine du droit de non ingérence dans les affaires intérieures par opposition au droit d'ingérence reconnu par le concert européen au nom du principe monarchiste. Ce n'est pas dans la doctrine Monroe qu'on peut trouver la source d'une règle coutumière accordant le droit de faire sécession à n'importe quelle nation minoritaire.

A. — *La formulation du principe
par Wilson*

Dans son discours au Congrès du 11 février 1918 et dans sa proclamation de Mount Vernon du 4 juillet 1918, le Président américain avait déclaré :

« Les peuples ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté comme s'ils étaient de simples objets ou pions d'un jeu. L'auto-détermination n'est pas un simple mot, mais un principe impératif d'action que désormais les hommes d'État n'ignoreront plus ... Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir la satisfaction la plus complète qui puisse être accordée sans introduire de nouveaux ou perpétuer d'anciens éléments de discorde susceptibles, avec le temps, de rompre la paix. » (57)

Ces déclarations ont été incorporées aux quatorze points et les traités de paix s'en sont inspirés sans pour autant les respecter à la lettre, loin de là : certains États furent créés de toute pièce sur des bases nationalitaires plus ou moins sûres, de même que certains États reçurent en dotation des territoires aux populations plus ou moins proches de la leur (exemple de la Yougoslavie). Des plébiscites furent prévus et un régime des minorités fut découvert comme palliatif d'un droit des nationalités qu'il ne s'agissait pas de consacrer en définitive (comme le démontre l'évocation du cas de l'Arménie par exemple).

D'ailleurs les principes évoqués par le Président Wilson manquaient de précision, leur caractère normatif était trop indéterminé pour que des principes obligatoires aient pu naître de ces déclarations, de ces préceptes moraux impliqués par les droits de l'homme mais trop mal développés pour qu'ils s'imposent en droit des gens ou qu'ils soient consacrés par la voie de la coutume ou par la voie conventionnelle.

Que sont « *les aspirations nationales bien définies* » ?

Quelle satisfaction faut-il donner aux aspirations nationales bien définies ? Quelles circonstances particulières peuvent justifier le non respect du

(57) G. SCHELLE, Précis, T. II, p. 267.

principe de l'autodétermination parce que son application pure et simple pourrait introduire ou perpétuer d'anciens conflits ?

S'il existe un principe et une exception au principe, l'un comme l'autre sont mal définis. Parce que la formulation était imprécise, il n'y avait pas consécration d'un principe essentiel du droit des gens mais simple déclaration d'intention, présentation de ce que serait l'état d'esprit d'un négociateur participant à la rédaction des traités de paix. D'ailleurs les conséquences du principe ainsi formulé étaient trop diverses, certaines étant jugées inacceptables par les États.

B. — *La pratique des États n'a pas renforcé
le caractère normatif et au contraire la dénonciation
de l'interprétation donnée par Hitler démontre
l'inacceptabilité du principe
et de ses conséquences*

Au nom de ce prétendu principe consacrant un droit naturel des nationalités, ne risque-t-on pas de justifier des mouvements impérialistes prenant prétexte de nécessités ethniques et culturelles pour justifier des annexions à peine déguisées comme ce fut le cas avec l'Allemagne entreprenant l'annexion de la Tchécoslovaquie par étapes.

Dans une réponse adressée le 27 septembre 1936 par le Chancelier Hitler à un message du Président Roosevelt (58), Hitler fait d'abord référence « *aux principes et aux idéaux qui avaient été proclamés solennellement par le Président Wilson et qui avaient été acceptés avec autant de solennité que de force obligatoire par toutes les puissances belligérantes. Jamais dans l'histoire, la confiance d'un peuple n'a été plus indignement trompée ...*

L'un des points où le caractère du diktat de 1919 s'est manifesté le plus nettement a été la fondation de l'État tchécoslovaque et la délimitation de ses frontières, opérées sans tenir compte de l'histoire et des nationalités. Dans l'État tchécoslovaque, on engloba aussi le pays des Sudètes, bien que ce territoire ait été toujours allemand et bien que, après la destruction de la monarchie des Habsbourg, ses habitants aient proclamé unanimement leur volonté de se rattacher au reich allemand. C'est ainsi que le droit de libre disposition proclamé par le Président Wilson comme base essentielle de la vie des nations, fut refusé purement et simplement aux Allemands des Sudètes. »

La légitimation du démantèlement de l'État tchécoslovaque n'était pas difficile à établir si le principe des nationalités avait existé, mais il n'existait pas, et pas plus le droit international que la Société des Nations ne l'avaient consacré en dépit des efforts du Président Wilson et de l'importance historique et éthique des quatorze points dont il était l'auteur.

(58) Texte dans le manuel élémentaire de DIP de G. SCHELLE, *Domat*, Montchrestien, Paris, 1943, pp. 715 et s.

§ 2. — AUCUNE COUTUME NORMATIVE N'A CONSACRÉ
JUSQU'À PRÉSENT LE PRÉTENDU PRINCIPE
DES NATIONALITÉS

Si on reprend le raisonnement de la C.I.J. dans l'affaire du plateau continental de la mer du nord (59), s'agissant des coutumes normatives, les conditions posées par la Cour ne sont pas réunies en l'espèce car la règle étudiée n'est pas nécessaire, elle n'est pas impliquée, nous l'avons vu ci-dessus. De plus la pratique est loin d'y être favorable, bien au contraire. Il pourrait tout juste s'agir d'une coutume en voie de formation, révolutionnaire, destructrice des règles antérieures. Mais on n'en est pas encore là.

La C.I.J. considère qu'une règle de droit coutumier peut être inhérente au droit des gens, à une institution du droit des gens, à un droit incontesté garanti par le D.I.P. ou encore à un statut consacré par lui. Cette règle s'impose comme règle coutumière parce qu'elle a un caractère de nécessité logique, un caractère normatif *a priori*.

Une telle règle n'a pas d'auteur ; il n'est pas question d'y adhérer par un consentement ou de la dénoncer ; elle est opposable *erga omnes* à partir du moment où l'*opinio juris* a confirmé son caractère de nécessité inhérente (60). Dans ce cas la pratique des États n'est pas nécessaire pour que naisse la règle, elle s'impose d'elle même par son caractère fondamental et l'*opinio juris* ne fait que confirmer qu'il s'agit bien d'une norme fondamentale, « d'une nécessité inhérente » (§ 50).

Sans doute est-ce ainsi que doivent naître les normes de *jus cogens* (61) ? Étant bien entendu que « la formulation de ces règles n'est pas sans poser de problèmes, car on ne dispose encore d'aucun critère généralement reconnu qui permette de reconnaître qu'une règle générale du droit international relève du *jus cogens* (62). »

Quoi qu'il en soit, le prétendu principe des nationalités ne présente pas ce caractère inhérent indispensable, les première et deuxième partie ont tenté de le démontrer. Le principe n'a aucun caractère fondamentalement normatif ; il n'y a pas eu reconnaissance générale de son opposabilité et si l'on peut admettre la naissance d'une règle de *jus cogens* c'est en faveur des peuples coloniaux exclusivement, lesquels ont ainsi bénéficié de quelques entorses faites au droit commun, comme par exemple en matière de non

(59) C.I.J., rec. 1969, arrêt du 20 février 1969, République fédérale d'Allemagne, Pays-Bas et Danemark, tout particulièrement les §§ 72, 73, 74 et 77.

(60) Dans « L'affaire du P.C. de la mer du nord », la Cour a cherché à connaître la conviction des membres de la C.D.I. quand cette dernière préparait le projet de convention de Genève et en a déduit l'existence de deux convictions faisant douter du caractère inhérent du principe d'équidistance, §§ 55-56. Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (rec. 1986), la Cour a aussi relativisé la pratique pour s'attacher à l'*opinio juris*.

(61) P. REUTER, *Introduction au droit des traités*, A. Colin, col. U, §§ 207 et s.

(62) Rapport de la C.D.I. sur l'article 37 de son projet de convention sur le droit des traités, devenue convention de Vienne.

intervention, puisque les guerres de libération nationale ne sont pas des guerres civiles mais de véritables conflits internationaux.

Le prétendu principe des nationalités n'est pas encore devenu un principe coutumier, mais cela ne veut pas dire qu'une telle consécration par voie coutumière soit impossible dans un avenir plus ou moins proche.

§ 3. — L'ATTITUDE DES ÉTATS TIERS
À L'OCCASION DE LA CRISE YOUGOSLAVE N'A PAS CONTREDIT
L'ÉTAT DU DROIT

Si les États n'y prennent pas garde et surtout si les États membres de la C.S.C.E. et de la C.E.E. ne sont pas suffisamment vigilants et actifs, l'Europe pourrait devenir le creuset d'une nouvelle pratique donnant au prétendu principe des nationalités une consécration tardive. Mais l'attitude des États face au démembrement de l'U.R.S.S. et de la Yougoslavie ne permet pas de confirmer cette crainte.

Les États européens n'ont pas purement et simplement fait table rase du passé communiste : les États fédéraux nés à l'époque du communisme étaient des États fédéraux valablement constitués, en conséquence les États fédérés disposent en application des constitutions fédérales du droit de sortir de la fédération.

Les quelques États pour lesquels la communauté internationale avait pris fait et cause au moment où ils furent victimes d'une *debellatio* — ce sont les États baltes (63) — disposent, au nom du droit des gens et du principe selon lequel toute acquisition de territoire par la force est illégale, d'un droit irrévocable de retrouver leur forme étatique provisoirement et illégalement perdue sans que le peuple ait été en mesure de se prononcer valablement, en dehors de toute contrainte extérieure.

Dans l'euphorie de l'après guerre froide et de la déroute des régimes communistes, les États n'ont pas oublié le principe du droit des gens qui veut qu'il y ait continuité des États, permanence de la personnalité morale des États en dépit des régimes, et obligation d'assumer la succession (64).

Une multitude de principes du droit international, tout à fait authentiques, militent pour que le pseudo-principe des nationalités ne puisse produire d'effets, lesquels seraient tout particulièrement contraires à la légalité européenne symbolisée actuellement par le décalogue contenu dans l'Acte

(63) C. ROUSSEAU, *R.G.D.I.P.*, 1992, chronique des faits internationaux, p. 125.

(64) K. MAREK, *Identity and continuity of States in Public International Law*, Droz, Genève, 1968, 2^e édition.

Final d'Helsinki et développé par la Charte de Paris sur la Nouvelle Europe (65).

A. — *La dénonciation de la pratique serbe de la purification ethnique*

Conséquence logique du principe des nationalités, la purification ethnique effectuée par les Serbes est dénoncée comme étant contraire au droit humanitaire, lequel apparaît comme étant un ensemble de principes de droit international contredisant tout particulièrement le prétendu principe des nationalités (66).

Toutefois, seule une aide humanitaire est apportée aux populations victimes de ces « *violations généralisées du droit international sur le territoire de l'ex-Yougoslavie* », une aide humanitaire dont l'effectivité dépend de la bonne volonté de ceux qui violent le droit et de ceux qui, pour faire cesser les violations, ne prennent pas les « *mesures nécessaires* » que la résolution 770 (1992) du Conseil de sécurité les exhorte à prendre sans plus de précision (67).

Pourtant, au point 7 de sa résolution 770 (1992), le Conseil de sécurité, se référant au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « *décide ... que toutes les parties ... doivent se conformer aux dispositions de la présente résolution, faute de quoi le Conseil devra prendre de nouvelles mesures en vertu de la Charte ...* ». Les contre-mesures que certains États sont habitués à prendre sont ainsi expressément légitimées par avance, si d'occasion elles étaient un jour mises en œuvre.

B. — *L'identité ethnique ne légitime pas les annexions*

Toute annexion de territoire au nom de l'identité ethnique, de l'appartenance à une même nation ou de l'existence de droits historiques antérieurs à un départ des populations et à l'arrivée de nouvelles (comme sur le terri-

(65) C'est ainsi par exemple que le Conseil européen, dans sa déclaration sur l'évolution de la situation en Union soviétique avait rappelé « l'importance que la Communauté et ses États membres attachent au respect et à l'application par toutes les Républiques de toutes les dispositions de l'Acte final d'Helsinki, de la Charte de Paris, ainsi que des autres dispositions pertinentes de la CSCE ayant trait aux droits de l'homme et aux droits des personnes appartenant à des minorités », il faut pour l'occasion remarquer la référence — non pas au droit collectif des minorités — mais aux droits des personnes. Il s'agit par ailleurs uniquement d'une légalité européenne et non pas universelle et dans l'examen des situations du même type extérieures au cadre géographique européen, les européens ne font pas référence à ce bloc de légalité, à titre d'exemple la déclaration des douze sur les réfugiés de Birmanie, Bruxelles, 20 mars 1992, ou la résolution du Parlement européen, B3-3021/92 sur la situation des Kurdes en Irak, Strasbourg, 12 mars 1991.

(66) Résolution 771 (1992) du Conseil de sécurité adoptée le 13 août 1992 à l'unanimité des quinze membres.

(67) *Le Monde*, 15 août 1992, p. 3.

toire du Kosovo) est condamnée par l'ensemble des États de la communauté internationale, mais l'effectivité des occupations militaires fait douter du sérieux de telles condamnations qui ne s'accompagnent pas de mesures coercitives identiques à celles qui permirent la restauration de la souveraineté du Koweït.

Le Conseil de sécurité prend soin de rappeler le principe de l'intégrité territoriale des nouveaux États nés de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, et en particulier de la Bosnie-Herzégovine, mais les formules incantatoires comme celles de la résolution 770 (1992) ne font que souligner qu'il « *est indispensable de trouver une solution politique négociée pour remédier à la situation dans la République de Bosnie-Herzégovine afin de permettre à ce pays de vivre en paix et en sécurité à l'intérieur de ses frontières* ».

Chacun s'en tient à une définition prudente du conflit, en termes de conflit interne, de guerre civile, et non pas d'agression d'une République au détriment d'une autre, même si certaines déclarations des Douze demandent aux Gouvernements serbe et croate qu'ils exercent « *leur influence incontestable en vue de la cessation de l'ingérence dans les affaires d'une République indépendante* » (68).

C. — *Le droit commun des sécessions
opposable aux minorités nationales
de chaque république fédérée*

Toute sécession est considérée avec méfiance, dès lors qu'elle est l'œuvre d'une minorité nationale et qu'elle peut être considérée comme n'étant ni spontanée ni sincère, du fait de l'intervention présumée (ou de l'influence à moins qu'il ne s'agisse de l'ingérence) d'un État limitrophe directement intéressé par la récupération possible de quelques territoires justement habités par des minorités appartenant à la nation dominante du-dit État. Un état ex-fédéré peut se proclamer indépendant avec quelques chances de faire admettre son point de vue par les tiers, malgré tout peu enclins à légitimer de telles pratiques (69), mais une partie de la population de cet État ne le peut pas, même en donnant les preuves qui étaient déjà requises au temps de la création de l'État fantoche du Mandchoukouo.

Qu'il existe des problèmes en raison de la présence de minorités nationales ou même de communautés (s'agissant de la Bosnie-Herzégovine où coexistent trois communautés religieuses), chacun en est intimement persuadé et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les Douze posèrent comme

(68) Déclaration des Douze sur la Bosnie-Herzégovine, Bruxelles, 11 avril 1992.

(69) Déclaration du porte-parole du département d'État, relative aux proclamations unilatérales d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, Washington, 26 juin 1991, « nous n'encouragerons ni ne récompenserons la sécession. Les États-Unis continuent de reconnaître et d'appuyer l'intégrité territoriale de la Yougoslavie qui comprend la Croatie et la Slovénie », *D.A.I.*, n° 18, 15 septembre 1991, p. 354.

condition préalable à leur reconnaissance des nouvelles Républiques (en ex-U.R.S.S. et en ex-Yougoslavie) l'existence ou du moins la promesse (comme pour la Croatie) qu'existeraient des mesures constitutionnelles préservant les droits des minorités nationales, mais sans pour autant réclamer une autonomie administrative ou politique, et encore moins un droit potentiel à l'indépendance.

Pas plus la République serbe de Krajina (en Croatie) que l'État croate d'Herzeg-Bosna (en Bosnie-Herzégovine) ne sont reconnus par les tiers. Le prétendu principe des nationalités auquel ces minorités serbes ou croates, enclavées dans le territoire d'autres Républiques, font référence pour légitimer leurs proclamations d'indépendance, se heurte à une *opinio juris* franchement hostile et sa qualité de principe coutumier en voie d'achèvement est purement et simplement contredite.

D. — *L'inviolabilité des frontières internes d'un État fédéral*

L'inviolabilité des frontières est réaffirmée, non pas sous la forme d'un principe d'intangibilité, mais sous celle d'une obligation de négocier les redécoupages, lesquels ne peuvent être la conséquence d'actes unilatéraux.

Le principe *Uti possidetis* ne s'applique pas avec rigueur, mais les frontières héritées de la période communiste restent en principe intangibles sauf accord contraire réalisé entre les intéressés. Dans la Charte de Paris du 21 novembre 1990, les pères fondateurs de la C.S.C.E. ont pris soin de réaffirmer « *le droit des peuples et leur droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international dans ce domaine, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États* ». Ils n'ont aucun désir de faire évoluer le droit, mais ils ont au contraire la volonté de le faire appliquer dans des situations qui risquent d'être anarchiques, du fait de l'abandon des structures autoritaires qui étaient les conséquences d'une double soumission : au Pacte de Varsovie et à des régimes communistes.

E. — *Le droit de dissoudre un État fédéral reconnu aux états fédérés*

La seule avancée du droit international que l'on peut effectivement mettre en évidence, est la reconnaissance tardive et ambiguë du droit de dissoudre un État fédéral appartenant à la majorité des états fédérés le composant. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes connaît ainsi une extension qui est toutefois limitée au profit des états fédérés et qui est soumise à des conditions que les Douze et la C.S.C.E. tentèrent d'imposer.

Le droit international public ne réglementait pas le processus de disparition pure et simple des États fédéraux jusqu'à présent, aussi peut-on se demander en quels termes il convient de poser le problème ?

- * en termes de *sécessions*,
- * ou en termes de *dissolution* de l'État comme le fit la Commission d'arbitrage européenne composée de cinq Présidents de Cours constitutionnelles d'États de la Communauté européenne et présidée par Monsieur Badinter (70) ?

Il peut y avoir des *dissolutions concertées et officielles*, confirmées par des actes juridiques internationaux respectant le parallélisme des formes (s'il y a eu fédéralisme d'association) ou de simples déclarations communes ne laissant aucun doute sur la volonté des peuples de mettre fin à une structure juridique fédérale.

La dissolution peut intervenir d'un commun accord par un engagement de tous les anciens partenaires, à moins qu'elle ne soit le résultat d'une désagrégation de fait résultant de la volonté de quelques États fédérés ne laissant aucun espoir quant à la survie de l'ancien État fédéral, comme dans le cas de la dissolution de l'U.R.S.S. puisqu'en l'espèce la décision n'a été prise qu'à trois : Russie, Ukraine et Biélarus (71).

Dans le cas d'une dissolution pure et simple, aucune des nouvelles personnes morales étatiques ne doit pouvoir revendiquer le droit exclusif de représenter seule l'ancien État et donc de se substituer à lui dans un siège d'une organisation internationale. Il n'en va autrement au bénéfice de la Russie que parce que les États membres de la C.E.I. ont décidé qu'elle serait le successeur de l'ancienne U.R.S.S. à l'O.N.U., en tant que membre permanent du Conseil de sécurité (72).

S'il y a *dissolution* d'un État comme il y a dissolution d'une simple association de droit interne, cela sous-entend logiquement qu'il ne doit pas y avoir subsistance de la personnalité juridique de l'ex-État fédéral. L'État disparaît purement et simplement et de nouveaux États apparaissent qui

(70) La commission d'arbitrage a été créée, à l'instigation de la France, par les douze, le 27 août 1991, en même temps que la Conférence de Paix présidée par Lord Carrington. Déclaration des 12 sur la Yougoslavie, 27 août 1991, *P.E.F.*, juillet-août, p. 92. Il convient de remarquer que la notion de dissolution est ambiguë, inusitée, peu compatible avec l'état actuel du droit parce qu'elle laisse place essentiellement à l'effectivité, sans tenir compte des processus juridiques admis jusqu'à présent et qui ressortent de la pratique de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies.

(71) L'accord de Minsk, du 8 décembre 1991 porte en même temps création de la nouvelle structure associative, celle de la C.E.I. qui, selon la déclaration des Chefs d'État des républiques du Kazakhstan, Kirghyzzstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan (Achkhabad, 13 décembre 1991) les « a pris au dépourvu ». La déclaration d'Alma-Ata, du 21 décembre 1991, faite par les 11 membres de la C.E.I. confirme la dissolution de l'URSS qui a cessé d'exister avec la création de la Communauté.

(72) Décision du Conseil des Chefs d'État de la C.E.I., Alma-Ata, 21 décembre 1991.

doivent se mettre d'accord pour régler le problème de la succession à l'ancien État fédéral.

S'il y a au contraire addition de *sécessions*, cela sous-entend que l'ancien État fédéral peut subsister en tant que personne morale de D.I.P. mais il voit son territoire et sa population diminuer. Un État ou une association d'États est seul successeur de l'ancien État fédéral. Il n'y a pas disparition d'un État mais transformation interne de cet État avec modification de son territoire, de ses frontières. Il est alors toujours possible d'évoquer le principe de la continuité de l'État.

Quand il y a sécession, les tiers ne doivent pas reconnaître les sécessions trop rapidement sinon ils se rendent coupables d'une ingérence dans les affaires internes de l'ex-État fédéral, comme le pensaient la France et les États-Unis au début de la crise yougoslave, et c'est la raison pour laquelle la Serbie fut considérée pendant quelques temps comme le successeur de l'ancien État fédéral, la Croatie et la Slovénie étant traitées en entités sécessionnistes.

Les membres de la Communauté européenne ont fini par considérer, sous l'influence de la Commission Badinter, qu'il n'y avait pas situation de sécession avec survie de l'État yougoslave, mais au contraire processus de dissolution dans lequel l'État fédéral se trouvait engagé (73). Or, s'il y a dissolution de l'ex-Yougoslavie, elle est de fait, elle n'est pas négociée et elle a entraîné au début une guerre civile yougoslave requérant des tiers la plus grande prudence quant à leur prise de position.

Comme il s'agit d'une dissolution non négociée et qu'elle a entraîné plusieurs conflits armés, d'abord guerre civile yougoslave, puis conflit international (74), puis guerres civiles internes aux différents États, impliquant des minorités nationales agissant avec ou sans aide étrangère (celle de la Serbie en particulier ou encore de la Croatie), il convient absolument de régler globalement le problème de la disparition de la Yougoslavie en obtenant la signature d'un traité, d'une convention, d'un accord négocié entre tous les intéressés. Il faut nécessairement réaliser l'accord de volonté qui a fait défaut au début de la dissolution.

Il faut imposer un processus juridique de dissolution d'un État fédéral et donc réaliser une régulation postérieure aux faits mais adaptable à d'autres situations prévisibles.

Dans les faits, la différence entre une dissolution et une suite de sécessions n'apparaît pas avec clarté, bien au contraire.

(73) Avis du 7 décembre 1991, *Le Monde* du 10 décembre 1991. « La fédération yougoslave est engagée dans un processus de dissolution ».

(74) Quand il fut admis que la Slovénie et la Croatie étaient valablement devenues des États indépendants.

La dissolution de l'ex-Yougoslavie est le résultat d'une série d'actes sécessionnistes individuels : c'est d'un processus évolutif de dissolution qu'il s'agit. Il y a eu autant de sécessions sincères et spontanées de peuples disposant du droit de faire sécession (puisqu'il s'agit d'un État fédéral composé d'états fédérés disposant chacun d'un peuple auquel la Constitution fédérale reconnaît ce droit) et chaque sécession réussie (effectivement victorieuse sur le terrain) a abouti à une création d'État on ne peut plus valable en termes de droit des gens (75).

Si les États européens se sont posés la question de savoir s'il convenait de reconnaître rapidement, de façon concertée et en posant quelques conditions chacun des États autoproclamés, ils n'ont pas contesté la qualité d'États des nouvelles entités (comme la Macédoine non reconnue du fait du veto grec) et n'ont même pas posé comme condition celle de l'effectivité qui est de rigueur en matière de sécession non négociée avec la mère-patrie. Parce qu'ils ont pris acte de la dissolution de fait de l'ancien État fédéral, les tiers sont libres de reconnaître très rapidement les nouveaux États.

De fait, en évoquant la dissolution de la mère-patrie on évacue la difficulté que rencontrent les États tiers désireux de reconnaître la nouvelle situation de fait et de droit, et on passe outre à l'une ou l'autre des obligations imposées en règle générale dès lors qu'il s'agit d'une sécession :

- * l'obligation de négociation avec acceptation de la mère-patrie. Puisqu'il n'existe pas un droit internationalement reconnu de faire sécession, comparable à celui qui appartient aux peuples coloniaux et assimilés, un peuple minoritaire désireux accéder à l'indépendance peut se voir accorder ce droit par la mère-patrie exerçant souverainement sa compétence ;
- * ou celle de l'effectivité du nouveau Pouvoir, exerçant son autorité sur l'ensemble du territoire et étant obéi par l'ensemble de la population, ce qui d'ailleurs pose de sérieux problèmes quand il existe des minorités en dissidence armée au sein même de cette population sécessionniste.

Pour les douze États membres de la Communauté européenne, la dissolution de l'ex-État fédéral est le résultat spontané, d'un ensemble de sécessions réalisées en dépit de la volonté contraire de la Serbie qui se retrouve de facto État unitaire indépendant des autres anciens États fédérés, jusqu'à ce que se réalise une union avec le Monténégro.

Pour les États européens, la Serbie est un État sécessionniste parmi d'autres, même si au début du processus la situation se présentait autrement et si certains États crurent en la capacité de la Serbie à maintenir des

(75) La condition selon laquelle une sécession doit être sincère et spontanée remonte à l'affaire de l'État fantôme du Mandchoukouo dont eut à connaître la S.d.N. Spontané : ne doit pas relever de l'initiative étrangère et ne pas avoir nécessité une aide étrangère ; sincère : la création de l'État ne doit pas camoufler une annexion irrégulière.

liens juridiques avec les anciens États fédérés, comme le croyait la France qui ne voulait pas que ses partenaires européens effectuent une reconnaissance prématurée des nouveaux États sécessionnistes (76).

L'avis de la Commission d'arbitrage eut donc un effet d'importance colossale quand il introduisit cette notion de dissolution.

« *La fédération yougoslave est engagée dans un processus de dissolution* » constate le 7 décembre 1991 la Commission qui use ainsi de subtilités juridiques étrangères au droit international du moment et qui parvient ainsi à légitimer des reconnaissances qui seraient apparues prématurées et auraient pu être qualifiées d'interventions ou d'ingérences dans les affaires internes de la Serbie en d'autres circonstances.

La Commission fit œuvre créatrice, elle innova et ce faisant elle rompit avec la pratique et la légalité internationales (77). Mais à problème nouveau il convient d'apporter des solutions adaptées et la régulation de l'éclatement des États fédéraux nécessitait peut-être cette entorse ou ce revirement de la « *jurisprudence* » des organisations internationales universelles, eût-elle pour initiatrice une organisation régionale. Comme à l'époque des sécessions biafraise et bengalie, l'O.N.U. a admis la prééminence d'une organisation régionale pour la qualification des faits et l'identification du droit applicable, ce droit pouvant fort bien comprendre des exceptions aux principes et règles universels, exceptions justifiées par les conditions propres à la région.

La portée de la réforme du D.I.P. est volontairement limitée par ses auteurs. Les Européens ont cherché une exception au principe de non intervention en cas de sécession n'ayant pas encore définitivement abouti. Mais c'est bien de *sécessions* qu'il faut parler quand même et non pas d'exercice du droit des peuples à devenir indépendants car dans ce dernier cas il doit s'agir d'un peuple colonial identifié par le Comité des 24 de l'O.N.U., ce qui n'est pas le cas en ex-Yougoslavie.

Il y a eu la sécession slovène, la sécession croate, celle du Monténégro, celle de la Bosnie-Herzégovine, de la Macédoine ... et chaque sécession réalisée par chaque ancien État fédéré était plutôt rassurante pour la communauté internationale car les sécessions se faisaient en respectant la règle *uti possidetis*, dont on n'était pas certain jusqu'à présent qu'elle était aussi applicable en Europe, en dépit de sa consécration par l'Acte final d'Helsinki et par la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe.

(76) La Croatie et la Slovénie étaient bel et bien à l'époque des entités sécessionnistes, puisque la dissolution de la Yougoslavie n'était pas encore constatée et authentifiée par l'organisation régionale qu'est la C.E.E.

(77) Jusqu'à présent la « double morale de l'O.N.U. » faisait la part belle aux peuples coloniaux disposant du droit inaliénable de devenir indépendants et pénalisait les autres peuples (composant des États considérés comme des unités absolues) et désireux de faire sécession sans que ce droit leur soit reconnu. M.C. SmouTs, *op. cit.*, p. 832.

L'*uti possidetis* semblait devoir être jusqu'à présent une norme régionale applicable en matière de décolonisation, quoique la C.S.C.E. ait entendu la présenter comme une norme indispensable en Europe, en prévision des bouleversements que ne pouvait pas manquer d'entraîner la chute des régimes communistes dans l'ex-Europe de l'est.

L'*opinio juris* semblant s'établir de façon satisfaisante et la norme coutumière paraissant en bonne voie de se présenter comme universelle, la Commission d'arbitrage présenta comme condition à toute reconnaissance l'inviolabilité des frontières administratives de l'ex-Yougoslavie devenues frontières internationales du simple fait des sécessions ce qui impliquait une application de l'*Uti possidetis* en dehors de l'Afrique et dans des cas autres que ceux de la décolonisation. La volonté régulatrice des Européens n'était pas douteuse, le droit international était en cours d'évolution pour qu'il soit tenu compte des difficultés posées par l'éclatement d'un État fédéral.

C'est pourquoi les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique, adoptées par le Conseil des ministres de la Communauté européenne le 16 décembre 1991, imposent le respect de cinq conditions, dont la troisième est « *le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord* ».

La première condition posée est celle du respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits par l'État fédéral dissous, contenus dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, et qui concernent notamment l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme.

La quatrième condition tient à la nécessité de respecter les engagements relatifs au désarmement et à la non prolifération nucléaire, ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité régionale.

La cinquième condition concerne très directement le processus de dissolution de l'État fédéral, puisque les États nouveaux doivent s'engager dans un processus conventionnel permettant de régler le problème de la succession d'État, lequel reste naturellement pendant.

L'existence d'un « *processus pacifique et négocié* » est de rigueur, même lorsque la dissolution de l'État fédéral est le résultat d'un ensemble de sécessions faites en ordre dispersé, parce que ce qui compte avant tout c'est la constitution des États sur une base démocratique, l'engagement de respecter les obligations internationales pertinentes et le fait de s'engager de bonne foi dans un processus pacifique et négocié. Il convient d'ailleurs de remarquer que, s'agissant de la Yougoslavie, cette troisième condition n'est pas remplie au moment où les Douze reconnaissent les différents États.

Sans doute, la reconnaissance — qui peut ainsi être qualifiée de prématurée par référence aux critères posés par les intéressés eux-mêmes — était-elle destinée à influencer la Serbie suffisamment pour lui faire accepter l'état de

fait et la mettre en garde contre des agressions que la Communauté européenne n'aurait pas dû accepter, si elle avait été sensible à sa propre logique.

La deuxième condition posée dans les lignes directrices sur la reconnaissance était destinée à préserver les droits des minorités, ce qui permettait d'évacuer les conséquences dangereuses du prétendu principe des nationalités, du moins si les protagonistes se montraient sensibles aux raisonnements juridiques.

Le processus de reconnaissance implique « *le respect des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la C.S.C.E.* ».

Or les Douze touchaient là à l'un des aspects les plus sensibles de l'argumentation de la Serbie, laquelle contestait par les armes la sécession de la Croatie en évoquant le sort des Serbes de ce territoire.

L'intervention militaire serbe n'était officiellement justifiée que par la volonté de protéger les minorités serbes enclavées sur le territoire d'autres États comme la Slovénie, la Croatie ou la Bosnie-Herzégovine : les droits de ces populations risquaient d'être violés dans une mesure jugée intolérable. Les Européens refusèrent donc de reconnaître le nouvel État Croate tant que celui-ci ne donna pas des garanties quant à la révision de sa Constitution destinée à organiser une protection des droits des minorités.

Mais cette condition posée par la Commission Badinter et par les Lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique une fois remplie — ou plutôt la promesse étant faite qu'elle le serait — les reconnaissances pouvaient avoir lieu puisque la pomme de discorde entre les deux États limitrophes n'existait plus. Les Européens avaient pris les Serbes au mot et ils tentèrent sans succès de les prendre au piège de leur propre argumentation.

Le mythe du peuple global composant la population d'un État fédéré, s'il peut convaincre un juriste épris d'abstraction n'est pas en mesure de faire oublier celui des nationalités.

Pourtant, c'est ce mythe du peuple global, qui permettait jusqu'à présent de justifier les limitations imposées à l'extension du droit des peuples à s'autodéterminer et qui donnait à penser que l'O.N.U. avait une double morale, celle des sécessions classiques et celle de la décolonisation.

Face à un État fédéral en train de se disloquer, l'Europe communautaire, influencée par la Grande-Bretagne et la France, a d'abord tenté de préserver l'unité artificielle des États, secondée dans ses efforts par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. qui évoquait encore « *le peuple yougoslave* » dans sa résolution 724 (1992).

Les peuples (des États fédérés), composantes de peuples globaux (le peuple de l'État fédéral), ne se virent pas reconnaître immédiatement le

droit de faire sécession. Comme aux beaux jours de la S.d.N., les États européens n'envisageaient pas que puisse exister un droit naturel des peuples à faire sécession et ils restaient très prudents devant les consécration constitutionnelles de ce droit. L'obligation de non intervention dans les affaires intérieures d'un État fédéral restait la règle en matière de sécession, conformément à la démonstration qu'avait faite la commission de juristes dans l'affaire des îles Aland en 1920.

Puis, cédant aux arguments développés par l'Allemagne, les États européens finirent par admettre le droit de sécession des Républiques fédérées composées chacune d'un peuple global et disposant de frontières inviolables.

Si le mythe du peuple global n'avait pas pu préserver l'unité de l'État yougoslave, il devait malgré tout permettre de justifier la reconnaissance des nouvelles Républiques nées de la dissolution de l'ex-Yougoslavie.

Toutefois le mythe du peuple global appliqué à chaque République fédérée n'est pas une panacée : il n'y a pas six peuples bien différenciés. Il y a des minorités qui vivent sur des territoires plus ou moins bien délimités et qui revendiquent leur appartenance à la nation serbe ou croate. Il y a de plus trois communautés qui cohabitent en Bosnie-Herzégovine sans qu'il soit possible au moment de la proclamation d'indépendance de déterminer les limites de leurs territoires. Il y a des minorités roumaines, hongroises, bulgares et albanaises.

La présence de minorités nationales au sein d'un peuple global, ne doit pas empêcher ce peuple d'exercer son droit à disposer de lui-même, cela ne peut que limiter sa liberté d'exercice dès lors qu'il est tenu de respecter un certain statut constitutionnel des minorités.

La Croatie n'a été reconnue qu'après avoir donné des assurances sur ce point. La Bosnie-Herzégovine fut reconnue sans que cette garantie ait été donnée, elle fut même reconnue avant que le peuple global ne se soit organisé démocratiquement, avant qu'il ait adopté une Constitution en bonne et due forme. Un référendum (du 1^{er} mars 1992) avait donné la preuve de la volonté de la majorité de se constituer en État indépendant (63 %), mais le problème de l'organisation constitutionnelle se posait encore et se pose toujours semble-t-il puisque les Douze se sont reconnu un droit de regard sur le choix constitutionnel futur, lequel doit prendre en considération la présence des trois communautés, comme à Chypre. Ce que les Douze ont reconnu, ce n'est pas un nouvel État, dûment constitué, c'est l'inviolabilité de principe d'un territoire destiné à devenir le cadre géographique d'un État encore à naître (78).

Si le droit des peuples fédérés yougoslaves à accéder à l'indépendance a fini par être reconnu par les États membres de la Communauté européenne

(78) Les Douze reconnurent le nouvel État le 6 mars 1992 et les États-Unis le 7.

et par la communauté internationale dans son ensemble, entraînant la dissolution pure et simple de l'ex-Yougoslavie (79), ce droit des peuples est loin d'être un droit discrétionnaire. Les États européens s'arrogent le pouvoir de contrôler l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en cherchant à imposer le respect de quelques principes de droit international réaffirmés à Helsinki et à Paris. La Conférence de la Paix cherche à réaliser un accord global constatant la dissolution de l'ex-Yougoslavie, la création des nouveaux États, dans le cadre de frontières inviolables mais non intangibles, la création d'un État de Bosnie-Herzégovine tenant nécessairement compte de la présence de trois communautés distinctes ce qui sous-entend une organisation constitutionnelle particulière ne résultant pas d'un acte de volonté de la population s'autodéterminant librement mais d'un accord de plusieurs États comme à Chypre (80).

A aucun moment les Douze n'ont consacré le prétendu principe des nationalités : ils ont admis une extension limitée du droit des peuples en faveur des peuples globaux des états fédérés, en Europe orientale et en Union Soviétique. Mais ils ont aussi tenté d'imposer des limitations au libre exercice de ce droit, allant jusqu'à contester le choix du nom d'une des Républiques yougoslaves pour préserver les droits de l'un d'entre eux (81) ou cherchant à imposer un statut constitutionnel à un peuple déjà constitué en État et reconnu par eux.

Le prétendu principe des nationalités n'est pas un principe inachevé, c'est tout juste un mythe redoutablement dynamique.

février 1993

(79) La République fédérale de Yougoslavie a été exclue de l'Assemblée générale des Nations Unies par 127 voix contre 6 et 26 abstentions, le 23 septembre 1992. *Le Monde*, 24 septembre 1992. En conséquence la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) doit présenter une demande d'admission à l'O.N.U.

(80) Déclaration des Douze sur la Bosnie-Herzégovine, Bruxelles, 11 avril 1992.

(81) C'est la Macédoine dont l'appellation est contestée par la Grèce qui craint des revendications territoriales de ce voisin et des réactions sécessionnistes de sa propre province portant déjà ce nom, S. KAUFFMANN, *Le Monde* du 12 décembre 1992, p. 7 rappelle que la Macédoine originelle a été scindée en trois, la Macédoine égéenne, la Macédoine du Pirin (bulgare) et celle du Vardar (yougoslave).