

A PROPOS D'UN DÉSORMAIS « CLASSIQUE » : LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION EN DEHORS DES SITUATIONS DE DÉCOLONISATION, DE THÉODORE CHRISTAKIS

PAR

Olivier CORTEN

CHARGÉ DE COURS À L'U.L.B. (*)

Si l'évolution du concept de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a régulièrement suscité des études en langue anglaise (1), la littérature francophone restait, depuis les ouvrages de Guilhaudis ou les *Mélanges Chaumont* (2), étonnamment en retrait de ce débat. L'ouvrage de Théodore Christakis, plus spécifiquement consacré à l'hypothèse d'une extension de ce droit en dehors des situations de décolonisation, comble donc une lacune, en abordant de front à la fois l'épineuse question d'un « droit à la sécession » (première partie de l'ouvrage : aspects « externes ») et celle, peut-être plus controversée encore, d'un droit des peuples à bénéficier d'un gouvernement démocratique au sein d'un État existant (deuxième partie : aspects « internes ») (3). Ce simple fait suffirait peut-être déjà à l'ériger en « classique », mais son exceptionnelle qualité finit de convaincre le lecteur qu'il est en présence d'un ouvrage de référence, dans tous les sens du terme.

Constatant d'emblée la teneur fortement émotionnelle de son sujet, qui se traduit notamment par son utilisation politique récurrente dans l'actualité internationale (4), Théodore Christakis choisit de se placer dans une optique résolument positiviste, visant à « dépolitiser » le sujet « à l'aide de critères objectifs dégagés du droit positif », et en refusant de se laisser guider par des préoccupations morales ou par des préjugés politiques ou idéo-

(*) Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international.

(1) V. en particulier A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 375 p.; Ch. TOMUSHAT (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 347 p.

(2) J.F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1976, 226 p.; *Mélanges Charles Chaumont. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pedone, 1984, 595 p. (encore faut-il préciser que ce dernier recueil ne contient que relativement peu de contributions spécifiquement consacrées au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes).

(3) Théodore CHRISTAKIS, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La documentation française, 1999, 676 p. (ci-après cité *Le droit à l'autodétermination*).

(4) V. à ce sujet nos réflexions dans B. DELCOURT et O. CORTEN, *Ex-Yougoslavie. Droit international, politique et idéologies*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 43 et s.

logiques (5). Dans cette perspective, l'étude se fonde sur une analyse méticuleuse d'un matériau impressionnant, centré sur la pratique et les positions des États et des organisations internationales, mais qui s'étend aussi à une doctrine variée et aux éléments jurisprudentiels existants (6). On aura un (maigre) aperçu de l'ampleur de la recherche à la lecture des lignes qui suivent, mais relevons que, à notre connaissance, il s'agit de l'étude la plus approfondie (on oserait presque écrire exhaustive) qui ait été effectuée sur le sujet à ce jour. La rédaction soignée de l'auteur et la clarté de la structuration de sa pensée vont d'ailleurs de pair avec une vocation didactique évidente et, surtout, un enthousiasme et une personnalité qui transparaissent tout au long de l'écrit. Ainsi cet ouvrage permettra-t-il au lecteur non seulement de mesurer la complexité de la problématique, mais aussi d'être confronté à des prises de position claires, parfois tranchées mais toujours nuancées et qui, en tout état de cause, stimuleront son intérêt sur des questions qui sont au centre du droit international public contemporain (7).

L'objet de la présente note n'est pas de fournir un résumé ou une synthèse d'un ouvrage dont, on l'aura compris, nous estimons la lecture, ou au moins la consultation, tout simplement indispensable. Il s'agira plutôt de tenter de mettre en valeur ses aspects sans doute les plus fondamentaux, tout en soulevant les questionnements — et parfois les critiques — qu'ils suscitent. Dans un premier temps, on détaillera la thèse principale issue de l'œuvre, qui consiste finalement à insister sur le caractère extrêmement limité du droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation. On évaluera ensuite, dans une perspective plus résolument critique, les cas exceptionnels dans lesquels, selon l'auteur, ce droit pourrait s'exercer dans le sens d'un droit à la sécession.

I. — LE CARACTÈRE EXTRÊMEMENT LIMITÉ DU DROIT À L'AUTODÉTERMINATION EN DEHORS DES SITUATIONS DE DÉCOLONISATION

Dans la première partie de son ouvrage, Théodore Christakis estime que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est, en dehors des situations

(5) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 18 et 22; v. aussi pp. 617 et 621.

(6) L'essentiel de la doctrine — qui couvre également plusieurs études ou documents non (encore) — publiés — est tant francophone qu'anglophone, et couvre des revues très variées, et parfois difficile d'accès. La jurisprudence analysée couvre également de nombreux arrêts rendus par des juridictions nationales. La pratique est envisagée sur une base très large, mais ne s'étend pas aux chroniques de la pratique étatique unilatérale que l'on retrouve dans différentes revues (*N.Y.I.L.*, *B.Y.B.I.L.*, *A.F.D.I.*, *R.B.D.I.*,...).

(7) L'auteur a par ailleurs déjà écrit deux ouvrages qui se rapportent à des questions d'actualité de droit international; v. Th. CHRISTAKIS, *L'O.N.U., le chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, Montchrestien, 1996, 231 p. ainsi que M.P. LANFRANCHI et Th. CHRISTAKIS, *La licéité de l'emploi d'armes nucléaires devant la Cour internationale de Justice (Analyse et documents)*, Paris, Economica, 1997, 328 p.

de décolonisation, généralement pas applicable dans sa dimension externe, sous réserve des aspects strictement interétatiques qu'il peut recouvrir (A). Sa dimension interne est formellement plus affirmée, encore que, en pratique, elle renvoie largement à des droits qui sont plus individuels que collectifs (B).

A. — *Un aspect externe strictement limité*

La thèse selon laquelle le droit à l'autodétermination serait exclusivement limité à l'accession à l'indépendance des anciennes colonies est évidemment à écarter (8). De nombreux instruments attestent du maintien, une fois le peuple constitué en État, de son droit de déterminer, sans ingérence extérieure, son statut politique, économique, social et culturel (9). Mais ce droit est alors exercé par les autorités représentatives de l'État, et est par conséquent envisagé dans des relations interétatiques, comme un complément à l'interdiction du recours à la force et au principe de non-intervention dans les affaires qui relèvent de la compétence nationale des États (10). Le point est clairement admis par l'auteur, mais il n'est pas outre mesure développé.

La question se pose cependant de savoir si cet aspect externe peut, en principe, s'étendre au droit pour un groupe minoritaire de se constituer en État alors qu'on ne peut le qualifier ni de peuple colonial, ni de peuple sous occupation étrangère, ni de peuple soumis à un régime raciste.

Théodore Christakis se démarque d'une certaine doctrine en répondant résolument par la négative. Son affirmation se base sur une analyse systématique (11) :

- de textes conventionnels à portée universelle (Charte des Nations Unies, Pactes de New York, Conventions sur la succession d'État, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale,...), régionale (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités,...) ou bilatérale (traités particuliers) et de leurs travaux préparatoires ;
- des prises de position du Comité des droits de l'homme et des rapports fournis à ce Comité par les États parties aux Pactes ;

(8) V. p. ex. R. HIGGINS, *Problems & Process. International Law and How We Use It*, Clarendon Press, 1994, pp. 121 et s.

(9) Voy. e.a. la rés. 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U.

(10) V. not. O. CORTEN et P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? Les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 1996, pp. 251-268.

(11) Les points qui suivent sont développés dans diverses parties de l'ouvrage ; v. sp. pp. 141 et s.

- de l'*opinio juris* exprimée par les États de manière générale, dans le texte de nombreuses résolutions mais aussi lors de leurs travaux préparatoires ;
- de la pratique et de la position des États telle qu'elles se sont révélées à l'occasion de crises particulières, anciennes (Biafra, Katanga,...) ou récentes (ex-Yougoslavie, ex-U.R.S.S.,...);
- de 108 Constitutions étatiques couvrant toutes les parties du monde, envisagées en tant qu'éléments de la pratique.

Si l'auteur relève les contradictions qui, sur le plan politique, caractérisent la *pratique* de la plupart des États (qui appuient ou critiquent des tentatives de sécession en fonction de leurs affinités politiques), leur *opinio juris* ne saurait faire de doute. Le droit à la sécession est systématiquement écarté, à un tel point que son ombre freine toutes les tentatives de négocier un droit limité et restreint à l'autonomie pour les membres des minorités ou même pour les « peuples autochtones » (12).

Dans un souci d'objectivité, Théodore Christakis répond à l'argument selon lequel la première phase yougoslave constituerait un précédent qui pourrait être invoqué en faveur d'un droit à la sécession. L'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 713 (1991) pourrait en effet être interprétée comme témoignant d'un soutien de la « communauté internationale » aux sécessions croate et slovène, dans la mesure où le Conseil y prend note d'une déclaration de la C.S.C.E. selon laquelle « aucun gain ou changement territorial réalisé par la force à l'intérieur de la Yougoslavie n'est acceptable » (13). Théodore Christakis remarque néanmoins que la même résolution rappelle la nécessité du respect de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, pour conclure qu'on ne peut donc y voir un véritable précédent en faveur d'un droit à la sécession. Cette conclusion nous semble d'autant plus indiscutable qu'elle répond à une argumentation bien fragile sur le plan du droit international. « Prendre note » (et non approuver) d'un instrument non contraignant estimant « inacceptable » (et non illicite) un recours à la force pour réprimer une sécession n'équivaut certainement pas à proclamer un droit à l'indépendance pour la Croatie et la Slovénie (14). Il faut à ce sujet relever que, au contraire des douze États de la Communauté européenne, l'O.N.U. a continué jusqu'en avril 1992 à adopter des résolutions évoquant la « situation en Yougoslavie », sans reconnaître les deux entités

(12) Voy. le dernier titre de l'ouvrage, pp. 507 et s.

(13) La question était déjà abordée par l'auteur dans son ouvrage précité, *L'O.N.U., le chapitre VII et la crise yougoslave*, pp. 32-34. La résolution est adoptée le 25 septembre 1991, alors même que l'armée fédérale yougoslave tente de mettre fin à la sécession.

(14) V. à ce sujet les références et commentaires dans B. DELCOURT et O. CORTEN, *EX-Yougoslavie : droit international, politique et idéologies, op. cit.*, pp. 22 et s.

sécessionnistes (15). Leur admission à l'O.N.U., qui n'a eu lieu qu'au mois de mai, n'a donc été opérée qu'après que les autorités yougoslaves aient, implicitement mais de manière certaine, abandonné leurs revendications visant au maintien de ces entités dans la fédération (16). On sait en effet que la Constitution de la République fédérative de Yougoslavie, du 27 avril 1992, réduit clairement sa composition à la Serbie et au Monténégro, ce qui constitue incontestablement une reconnaissance de fait de l'indépendance des autres anciennes républiques yougoslaves (17). Cet aspect chronologique est fondamental, car il implique que la reconnaissance n'a, à l'échelle de l'O.N.U., été opérée qu'après un consentement au fait sécessionniste par les anciennes autorités centrales. En tout état de cause, il est évident que la prise d'acte d'un fait accompli n'implique pas la reconnaissance d'un droit. Et on sera bien en mal de trouver dans les nombreuses résolutions de l'O.N.U. une référence, même implicite, à un droit à la sécession (18). Politiquement, on peut sans doute déceler un appui aux sécessionnistes (encore que l'affirmation, valable pour la Bosnie-Herzégovine, peut difficilement être étendue à l'ensemble de la « communauté internationale » pour ce qui concerne la Croatie ou la Slovénie). Juridiquement, il est bien délicat de déceler en l'occurrence un précédent en faveur d'un quelconque droit à la sécession. La conclusion de Théodore Christakis est donc difficilement contestable, sauf peut-être dans la mesure où on estimerait que le précédent yougoslave témoignerait d'une pratique de quelques États européens déterminés (19).

Le cas du Kosovo finit au demeurant de convaincre que la position des États (y compris cette fois européens) reste très ferme sur le principe. Si un soutien politique peut indéniablement être décelé à la cause albanaise, on relèvera que même les États qui ont promu puis mené l'action militaire contre la Yougoslavie ont toujours prétendu respecter l'intégrité territoriale

(15) V. les rés. 713 du 25 septembre 1991, 721 du 27 novembre 1991, 724 du 15 décembre 1991, 727 du 8 janvier 1992, 740 du 7 février 1992, 743 du 21 février 1992. La « Bosnie-Herzégovine » est, pour la première fois, mentionnée le 7 avril 1992 (rés. 749, § 6), alors que ce n'est que le 15 mai que le Conseil se réfère à l'« ancienne république fédérative socialiste de Yougoslavie » (rés. 752, 3^e cons.).

(16) De la même manière, on se rappellera que la rés. 713 a été adoptée à la suite d'une demande expresse des autorités yougoslaves, ce qui rend difficile une interprétation de cette résolution en termes de soutien aux sécessionnistes. On consultera à cet égard les discussions qui ont précédé cette résolution; Doc. O.N.U., S/PV. 3009.

(17) En ce sens, J. CRAWFORD, « State Practice and International Law in Relation to Secession », *B.Y.B.I.L.*, 1999, p. 102. Le texte de la Constitution de la R.F.Y. se retrouve dans S. TRIFUNOVSKA (ed.), *Yugoslavia Through Documents. From its Creation to its Dissolution*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, doc. n° 84.

(18) V. p. ex. Ch. TOMUSHAT, « Self-Determination in a Post-Colonial World » in *Modern Law of Self-Determination*, *op. cit.*, p. 19.

(19) Ce qui est en soi contestable, même si on se limite au précédent yougoslave; v. J. CRAWFORD, « State Practice and International Law in Relation to Secession », *op. cit.*, pp. 103 et 105-106.

de cet État (20). Ce qui est pressenti dans cet ouvrage, dont la rédaction se termine en septembre 1998, a été confirmé par la suite. Même l'octroi d'un statut de très large autonomie (pour utiliser un euphémisme) et la perspective d'une indépendance à moyen terme évoquée par de hauts responsables politiques, continuent à aller de pair avec un discours résolument conservateur visiblement fondé sur la crainte d'ouvrir la boîte de Pandore (ou, pour reprendre une expression de Théodore Christakis, l'« outre d'Éole ») d'un droit à la sécession (21). La guerre en Tchétchénie montre encore combien les prises de position politiques dirigées contre une pratique de répression menée par des autorités centrales ne se traduisent pas juridiquement par l'extension d'un droit à l'autodétermination externe en dehors des situations de décolonisation (22).

Cela ne signifie pas que le droit international ne régit pas les crises sécessionnistes, loin s'en faut. L'idée d'une « lacune » ou d'une « neutralité » du droit international ne peut en réalité être acceptée telle quelle.

D'abord, Théodore Christakis s'attaque de manière convaincante à la thèse selon laquelle l'ordre juridique international accueillerait en son sein de nouveaux États sur la seule base de leur effectivité, sans considération pour les conditions, éventuellement illicites, de leur création (23). Des précédents comme la « République de Chypre nord », les Bantoustans ou la Rhodésie du sud attestent de la conviction que, à côté de la condition d'effectivité (dont l'auteur montre qu'elle suppose une certaine stabilité qui elle-même peut renvoyer à une forme d'acceptation implicite de l'État central), une condition de *légalité* est bien établie. Il existe donc un régime prohibitif, qui interdit de reconnaître les effets (y compris lorsqu'il s'agit de la création d'un nouvel « État ») d'une violation des règles de *jus cogens* que constituent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (cas de la Rhodésie du sud et des Bantoustans) ou de l'interdiction de l'agression (cas de Chypre). Il serait à cet égard particulièrement illogique, et même négateur de l'ordre juridique en tant que tel, d'admettre que la violation d'une règle impérative puisse produire de quelconques effets juridiques (24). On peut ajouter que le principe *ex injuria jus non oritur* a été reconnu comme un

(20) V. en particulier les références constantes au plan de Rambouillet dans les différentes déclarations des responsables de l'O.T.A.N. ou de ses États membres (v. p. ex. le discours du Secrétaire général justifiant les frappes, le 23 mars 1999 *in D.A.I.*, N° 9, 1^{er} mai 1999, p. 341). Pour des références plus anciennes, v. B. DELCOURT et O. CORTEN, « Les ambiguïtés de la position belge sur le droit à l'autodétermination des peuples en Croatie », *R.B.D.I.*, 1997-I, pp. 369-370.

(21) V. en particulier l'accord annexé à la résolution 1244 du 10 juin 1999, ainsi que le 10^e cons. de cette résolution.

(22) V. les références citées dans B. DELCOURT et O. CORTEN, « Les ambiguïtés de la position belge sur le droit à l'autodétermination des peuples en Croatie », *loc. cit.*, p. 368, note 62, ainsi que J. CRAWFORD, « State Practice and International Law in Relation to Secession », *op. cit.*, pp. 110-111.

(23) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 118 et s.

(24) *Le droit à l'autodétermination*, p. 125.

« principe général de droit » de manière explicite par la Commission du droit international dans un tout autre contexte (25).

Au-delà de ces cas particuliers interdisant la sécession, le droit international ne les autorise pas, ce qui ne signifie pas qu'il reste rigoureusement « neutre ». L'auteur considère notamment que, si l'appui aux sécessionnistes est interdit par le principe de non-intervention, celui-ci ne s'oppose pas à un soutien qui serait fourni par un État tiers au gouvernement en place (26). Sans doute cette affirmation mérite-t-elle d'être nuancée, précisément au nom du droit du peuple concerné à l'autodétermination. Si l'on admet que ce droit existe dans une dimension interétatique, il s'oppose certainement à ce qu'un État étranger intervienne dans une guerre civile à l'appui de l'une quelconque des parties. C'est en tout cas ce que soutient une partie de la doctrine, qui considère que si un soutien « peut » être admis dans certaines hypothèses (27), il ne peut influencer de manière décisive l'issue du conflit (28). La pratique récente relative aux conflits internes est certes ambiguë sur ce point (29). Dans certains cas (Bosnie-Herzégovine, Somalie, Albanie), le simple consentement du gouvernement n'a apparemment pas été tenu pour suffisant pour autoriser des interventions étrangères, qui n'ont pu être opérées qu'après l'adoption par le Conseil de sécurité de résolutions appropriées (30). Un cas comme celui du Liberia sont sans doute moins éclairant, et pourrait même être interprété comme un retour à la doctrine autorisant un appui extérieur au gouvernement en place à sa simple demande (31). On peut cependant, dans ce cas, s'interro-

(25) V. les travaux qui ont mené à l'adoption de l'article 52 des Conventions de Vienne sur le droit des traités, qui proclament la nullité de tout traité obtenu par une contrainte contraire au droit international; Rapport du 24 mars 1953, Doc. A/CN.4/63, *Y.I.L.C.*, 1953, vol. II, de Sir Hersch Lauterpacht, p. 148, § 3; v. aussi les propos de MM. Yasseen (*A.C.D.I.*, 1963, vol. I, 682° s., p. 61, § 35) et Tunkin (*id.*, p. 62, § 52).

(26) *Le droit à l'autodétermination*, p. 319.

(27) V. la formule ambiguë de la Cour internationale de Justice, selon laquelle on voit mal ce qui resterait du principe de non-intervention si l'intervention, « qui peut déjà être justifiée par la demande d'un gouvernement, devait aussi être admise à la demande de l'opposition de celui-ci » (nous soulignons; C.I.J., *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Recueil 1986*, par. 246). L'expression soulignée laisse ouverte la question de savoir quelles sont les hypothèses précises dans lesquelles un soutien serait justifié.

(28) Voy. en particulier l'article 2 de la Résolution de l'Institut de droit international sur « le principe de non-intervention dans les guerres civiles » (Session de Wiesbaden, *A.I.D.I.*, 1975, vol. 56), ainsi que Ch. CHAUMONT, « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1970-I, p. 406.

(29) Il ne s'agit pas en l'occurrence de conflits sécessionnistes, mais le principe de non-intervention reste juridiquement d'application dans toutes les hypothèses de conflit interne (v. p. ex. les termes généraux de la résolution de l'I.D.I. mentionnée ci-dessus).

(30) Voy. not. les résolutions 770 du 13 août 1992 (Bosnie-Herzégovine), 794 du 2 décembre 1992 (Somalie) et 1114 du 19 juin 1997 (Albanie).

(31) Voy. O. CORFEN, « Human Rights and Collective Security. Is There an Emerging Right of Humanitarian Intervention? », *Academy of European Law, Collected Courses 1999*, à paraître.

ger sur ce qui reste du droit du *peuple* (et non du gouvernement) à déterminer, sans ingérence extérieure, son statut politique... (32).

Théodore Christakis rappelle encore que, en tout état de cause, l'absence d'interdiction de la sécession (et de sa répression, le cas échéant par la force), n'empêche pas que les règles juridiques pertinentes protégeant les droits de la personne restent pleinement d'application. De même, l'obligation de régler pacifiquement les différends continue à régir les relations entre l'État qui subit la tentative de sécession, et d'autres États qui soutiendraient cette dernière ou qui critiqueraient l'État pour la manière dont il conduit la répression. Par ailleurs, rien n'interdit évidemment au Conseil de sécurité de constater la menace contre la paix engendrée par la crise pour prendre les mesures qui s'imposent y compris, comme dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, une autorisation de recourir à la force.

Enfin, l'auteur prend résolument position sur un autre aspect qu'il estime fondamental, celui de la détermination d'éventuelles futures frontières entre l'entité sécessionniste et l'État démembré. La transformation automatique des anciennes limites administratives en frontières internationales risque en effet de conférer un titre sur une partie du territoire que les sécessionnistes n'occupent pas, et sur lesquels ils n'ont en principe aucun droit particulier. Tel serait par exemple le cas pour le Québec, dans l'hypothèse où il accéderait à l'indépendance sans assurer l'effectivité de son pouvoir sur les régions occupées par des peuples autochtones, mais en les revendiquant sur la base d'un droit canadien qu'il aurait, par hypothèse, lui-même violé. On ne s'étendra pas sur cette position, défendue dans un ouvrage récent cité à plusieurs reprises par Théodore Christakis (33).

C'est sur la base de ces éléments, et sous réserve de cas exceptionnels envisagés plus bas, que l'auteur conclut qu'« un mouvement sécessionniste qui invoque le principe politique de l'autodétermination doit savoir que, sur le plan juridique, son argument n'a aucune pertinence et qu'il agit entièrement à son propre péril [...] » (34).

(32) V. J. SALMON, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Aspects juridiques et politiques » in *Le nationalisme, facteur belligère. Etudes de sociologie de la guerre*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 365.

(33) V. not. les contributions de B. DELCOURT, L. WEERTS, J. SALMON, P. KLEIN, N. LEVRAT, O. CORTEN et E. DAVID dans O. CORTEN, B. DELCOURT, P. KLEIN et N. LEVRAT (eds.), *Démembrements d'États et délimitations territoriales : l'uti possidetis en question(s)*, Bruxelles, Bruylant et ed. U.L.B., 1999, 455 p. Théodore Christakis développe une argumentation fondée notamment sur une analyse très fine de la documentation entourant l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada en 1998. Selon lui, on pourrait par exemple envisager que les autorités fédérales modifient unilatéralement les frontières du Québec, leur violation de la Constitution ne faisant alors que répondre à la violation dont, par hypothèse, se seraient rendus coupables les autorités québécoises en engageant unilatéralement un processus sécessionniste (*Le droit à l'autodétermination*, p. 90). L'auteur relève cependant que, en pratique, le précédent québécois reste un exemple de tolérance et de règlement pacifique et non conflictuel d'un problème extrêmement complexe et délicat (*ibid.*, pp. 114 et s.).

(34) *Le droit à l'autodétermination*, p. 617.

B. — *Une dimension interne réduite
dans ses aspects collectifs*

Les solutions envisageables à l'intérieur du cadre étatique existant posent évidemment de toutes autres questions, qui renvoient à l'hypothèse d'un droit interne à l'autodétermination dont on trouvera l'origine essentielle dans l'article 1^{er} commun aux Pactes des Nations Unies. Ici encore, les conclusions de Théodore Christakis sont limpides : ce droit existe aujourd'hui, et est sans doute amené à se développer dans un avenir plus ou moins proche.

Cela étant, sa dimension collective semble rester relativement réduite, d'abord dans la mesure où sa mise en pratique se fait essentiellement par l'intermédiaire de droits individuels. La « jurisprudence » du Comité des droits de l'homme révèle de manière caractéristique que les droits politiques reconnus dans les Pactes ne donnent lieu à un examen complet que dans le cadre de l'article 25, qui confère un droit à des élections libres aux individus en tant que citoyens de l'État, et non au peuple ou à la population dans son ensemble (35). C'est donc dans le contexte de cette disposition, et non de l'article 1^{er}, qui reconnaît un droit des *peuples* à l'autodétermination et pour lequel les plaintes individuelles sont systématiquement déclarées irrecevables (36), que l'essentiel du développement d'un droit à la démocratie a lieu. Théodore Christakis précise ainsi les conditions dans lesquelles les élections doivent se dérouler et, plus généralement, quel est le contexte politique qui est requis. Sont ainsi envisagées des questions comme le multipartisme, l'interdiction des partis politiques, la prohibition de certains types de suffrage (censitaire ou plural, par exemple) ou les restrictions raisonnables que la loi nationale peut apporter à l'exercice de certains droits politiques. Après un balisage qui s'étend aux systèmes régionaux (américain, européen et africain), l'auteur conclut que « sur le plan universel aussi, un 'standard démocratique' minimum existe aujourd'hui, standard d'ailleurs évolutif et de plus en plus exigeant » (37) tout en relevant que, étant donné la pratique « pas toujours cohérente » (en particulier quant au caractère sélectif des condamnations), « il convient de ne pas se nourrir d'illusions quant aux 'vertus démocratiques' de l'article 25 » (38).

Il ne faut donc pas exagérer la portée de ce standard, qui reste en pratique très dépendant de mécanismes institutionnels spécifiques comme ceux du Pacte, de la C.E.D.H. ou de la C.I.A.D.H. La question de l'illicéité éventuelle des coups d'État est à cet égard caractéristique. Des mécanismes régionaux de réaction et de sanction ont été institués et fonctionnent en

(35) C'est l'article 25 qui, selon le Comité, « appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple » ; *Le droit à l'autodétermination*, p. 360.

(36) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 342-343.

(37) *Le droit à l'autodétermination*, p. 423.

(38) *Le droit à l'autodétermination*, p. 374.

Europe et en Amérique, mais il n'en va pas de même à l'échelle universelle. Si l'Assemblée générale adopte depuis plus de dix ans des résolutions sur le sujet, « il est nécessaire que ces résolutions expriment une véritable *opinio juris* sur l'existence d'un principe de légitimité démocratique s'imposant aux États », ce qui « ne semble pas être le cas » (39), d'abord en raison du caractère très général des termes employés — qui se doublent au demeurant de rappels réguliers du principe de non-intervention ou de la nécessité d'un consentement ou d'un appel de l'État concerné —, ensuite parce que de nombreux États refusent de s'estimer liés juridiquement par ces textes (40). Quant aux mesures coercitives adoptées par le Conseil de sécurité dans certains cas récents (Haïti, Sierra Leone), ils ne se fondent pas sur un quelconque devoir de faire respecter la démocratie, mais sur les pouvoirs classiques conférés par la Charte en matière de maintien de la paix (41). A cet égard, Théodore Christakis rappelle que, contrairement à ce qu'ont cru pouvoir avancer certains auteurs, la timide émergence d'un concept de légitimité démocratique ne peut en aucun cas fonder un « interventionnisme unilatéral des grandes puissances » qui se traduirait par des actions armées (42).

Finalement, le droit à l'autodétermination s'est affirmé en tant que tel dans le cadre de l'article 1^{er} des Pactes, que l'on peut compléter par une pratique qui témoigne d'une *opinio juris* naissante. La dimension collective de ce droit existe donc. Mais elle pose immédiatement le problème de déterminer quel sera le représentant du peuple qui, par hypothèse, sera recevable à intenter une action à l'encontre de son propre gouvernement. Aussi, sur le plan procédural et pratique, on relève que ce sont surtout des droits individuels qui donnent lieu à réclamation, notamment par l'intermédiaire de l'article 25 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques.

Cet aspect réduit de l'autodétermination interne se confirme à la lecture du dernier chapitre de l'ouvrage, qui démonte point par point l'affirmation doctrinale selon laquelle il existerait un droit, même émergent, à l'autonomie de (certains) groupes minoritaires. L'analyse s'appuie entre autres sur les discussions menées sur le sujet au sein de l'Assemblée générale, qui ont montré l'extrême réticence d'États qui « se gardent bien de tout ce qui pourrait être interprété comme une obligation juridique, voire même un simple engagement politique des États à octroyer un statut d'autonomie à

(39) *Le droit à l'autodétermination*, p. 472.

(40) *Ibid.*, pp. 501 et s.

(41) En ce sens, v. O. CORTEN, « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique? », *E.J.I.L.*, 1995, pp. 116-133.

(42) L'auteur se place, sur ce point comme sur d'autres, dans la continuité des études de Jean SALMON, et en particulier « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique? » in *A la recherche du nouvel ordre mondial*, Tome I, Le droit international à l'épreuve, Bruxelles, ed. complexe, 1993, p. 86.

leurs minorités » (43). Si le débat semble plus ouvert pour ce qui concerne les peuples autochtones (qui, au contraire des minorités, sont clairement reconnus en tant que sujets au-delà de leurs membres), il apparaît qu'« un droit des autochtones à l'autonomie politique *n'est pas encore* apparu en droit positif » (44). Au demeurant, il faut souligner que, même si c'était le cas, on ne pourrait en toute rigueur évoquer ici un droit à l'autodétermination « en dehors des situations de décolonisation ». L'auteur montre en effet que l'émergence de droits en leur faveur se fonde essentiellement sur la conviction que ces peuples sont des peuples colonisés (45), qualification qui pourrait justifier une éventuelle extension du droit à l'autodétermination, mais uniquement dans son aspect interne.

Aux termes d'un balisage très large du droit conventionnel et du droit coutumier (46), l'auteur conclut nettement que

« si l'on veut s'en tenir au droit positif, force est de constater que celui-ci, [...] n'attribue de droit qu'à l'ensemble de la population d'un État » (47).

Il reste que, dans certains cas exceptionnels, Théodore Christakis croit reconnaître l'existence ou l'émergence d'un droit de certaines minorités à la sécession...

II. — LES HYPOTHÈSES EXCEPTIONNELLES QUI FONDERAIENT UN DROIT À LA SÉCESSION

Dans la conclusion de la première partie de l'ouvrage, Théodore Christakis avance que, s'il n'existe pas de « droit général » à la sécession, il existerait néanmoins un « droit limité » applicable dans « certaines situations particulières ». Parmi celles-ci, une place particulière est accordée à ce qui est désigné comme une « sécession-remède », les autres hypothèses n'étant évoquées qu'à titre incident.

(43) *Le droit à l'autodétermination*, p. 560. L'auteur réserve le cas des engagements conventionnels particuliers instituant un statut d'autonomie, qui relèvent non du droit à l'autodétermination mais du principe *pacta sunt servanda* (v. p. 577).

(44) *Le droit à l'autodétermination*, p. 591, souligné par l'auteur.

(45) *Le droit à l'autodétermination*, p. 603 ; v. aussi p. 52.

(46) La séparation, opérée dans les deux parties de l'ouvrage, entre « droit conventionnel » et « droit coutumier », semble quelque peu délicate. Outre que la pratique conventionnelle est souvent envisagée comme élément de la coutume (v. p. ex. les références aux Traités de droit communautaire européen, pp. 428 et s.), ce qui est présenté comme relevant de la « coutume » peut le plus souvent être considéré comme de la pratique interprétative des traités (v. p. ex. certaines résolutions de l'A.G.N.U.). Si elle peut se défendre sur un plan académique, la séparation opérée apparaît dès lors parfois artificielle. Le lecteur devra en tout cas prendre garde de ne pas isoler les aspects dits « conventionnels » et « coutumiers » dans sa lecture de l'ouvrage.

(47) *Le droit à l'autodétermination*, p. 615.

A. — *L'hypothèse de la « sécession-remède »*

L'expression renvoie selon l'auteur à la « reconnaissance d'un droit de sécession en cas de violation flagrante du droit à l'autodétermination 'interne' ». Cependant,

« un tel droit n'existe qu'à la condition qu'il y ait un déni d'autodétermination interne grave, irrémédiable et marqué par des violations massives et particulièrement graves des droits de l'homme » (48).

Théodore Christakis poursuit en affirmant que cette théorie est « méritoire, dans la mesure où elle pourrait avoir un effet dissuasif : un État ne pourrait ainsi plus persécuter systématiquement un groupe de sa population, sous peine de voir ce groupe faire sécession avec l'appui de la 'communauté internationale' » (49).

On aura relevé que, en dépit de ses professions de foi positivistes, l'auteur laisse clairement percevoir une position politique et morale particulière en faveur d'une certaine interprétation du droit à l'autodétermination. Il semble qu'il y ait là une ambiguïté entre le caractère *de lege lata* ou *de lege ferenda* de l'hypothèse de la sécession-remède (50).

1. *Un droit à la « sécession-remède » de lege lata?*

Outre la doctrine qui, selon Théodore Christakis, se révélerait dans son immense majorité en faveur de cette thèse, la « sécession-remède » serait, sur le plan du droit positif, essentiellement (51) fondée sur deux arguments, le premier renvoyant à une interprétation d'un passage de la résolution 2625 (XXV), le second sur un précédent, celui de l'accession à l'indépendance du Bangladesh.

On sait que la Déclaration sur les relations amicales prévoit notamment que

« rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant *se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus*

(48) *Le droit à l'autodétermination*, p. 316.

(49) *Le droit à l'autodétermination*, p. 317.

(50) Cette ambiguïté se marque aussi dans la terminologie utilisée par l'auteur. Celui-ci se prononce souvent de manière très prudente et réservée, par exemple en signalant que l'on pourrait se demander si une *opinio juris* qui semble aujourd'hui de plus en plus partagée n'a pas précédé une pratique encore insuffisante » (p. 296). D'autres parties de l'ouvrage contiennent des énoncés plus affirmatifs (v. p. ex. la p. 4 de couverture).

(51) On ne s'étendra pas sur l'étonnante et furtive référence à l'institution de la légitime défense (*Le droit à l'autodétermination*, p. 300), dont on a beaucoup de difficulté à envisager l'application dans le cadre d'un conflit interne.

et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur » (52).

A partir de ce passage, repris en 1993 dans le Programme d'action de Vienne et en 1995 dans la Déclaration des Chefs d'États faite à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'O.N.U., « il serait logique de penser que la résolution 2625 *pourrait* être interprété comme autorisant en dernier recours une action qui remettrait en cause l'intégrité territoriale de l'État en question » (53).

Il reste que, si cette interprétation est évidemment possible (à défaut à notre avis d'être « logique »), elle ne peut certainement pas s'appuyer à l'heure actuelle sur la position des États, ou en tout cas de la très grande majorité d'entre eux (54).

En premier lieu, il est indéniable que le texte cité ne reconnaît expressément aucun droit à la sécession à qui que ce soit. Il s'agit simplement ici d'affirmer — encore que de manière très timide — une dimension interne au principe du droit à l'autodétermination (55). En revanche, absolument rien n'est prévu pour régir les conséquences d'une éventuelle violation de ce droit. Même en l'interprétant *a contrario* (ce qui est déjà en soi problématique), le paragraphe signifierait seulement qu'un État ne pourrait plus invoquer cette clause de sauvegarde pour s'opposer à une sécession. Resterait alors à interpréter, sans plus aucune restriction préalable, les autres paragraphes de la résolution, et en particulier ceux consacrés au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Or, ces paragraphes ne reconnaissent, ni explicitement ni implicitement, un droit à la sécession. En d'autres termes, il est très difficile d'interpréter cette clause — qui renvoie à un droit à l'autodétermination « énoncé ci-dessus » — comme modifiant de manière fondamentale d'autres paragraphes de la déclaration. Si la violation d'un droit interne à l'autodétermination peut « neutraliser » la clause de sauvegarde, absolument rien n'indique que cela légaliserait, en guise de sanction, une tentative de sécession.

Théodore Christakis relève que, en tout état de cause, la « sécession-remède » ne saurait ouvrir le droit à des États tiers d'intervenir pour appuyer la sécession (56). La précaution est louable, mais elle n'est peut-être pas très logique. Si on raisonne *a contrario* en ouvrant implicitement la porte à des sanctions indéfinies contre un État qui ne respecterait pas

(52) Principe VII; nous soulignons.

(53) *Le droit à l'autodétermination*, p. 297; souligné par l'auteur.

(54) C'est d'ailleurs en ce sens que se prononce une partie de la doctrine; v. p. ex. H. QUANE, « The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination », *I.C.L.Q.*, 1998, pp. 563 et s.; M. SHAW, « Peoples, Territorialism and Boundaries », *E.J.I.L.*, 1997, pp. 482-483. D'autres auteurs nient de manière générale le droit à la sécession, même en cas de violation grave des droits de la personne ou des minorités; v. p. ex; R. HIGGINS, *Problems & Process. International Law and How We Use It*, *op. cit.*, pp. 124 et s.

(55) M. SHAW, « Peoples, Territorialism and Boundaries », *op. cit.*, p. 483.

(56) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 309 et 315.

l'autodétermination de son peuple, on ne voit pas en vertu de quoi la limite devrait être déplacée à ce stade, mais pas au-delà. A cet égard, le fait que l'appui militaire extérieur n'est pas admis dans le cadre du droit à l'autodétermination classique n'est pas un argument très convaincant, car de deux choses l'une. Soit l'on se situe dans le cadre du droit positif classique, et ce droit n'est reconnu que moyennant des conditions de fond (dont la séparation géographique) mais aussi moyennant une procédure (*via* la qualification opérée par l'Assemblée générale) et dans un cadre juridique (qui interdit effectivement les interventions militaires étrangères) définis. Soit on s'écarte de ce droit, et on ne comprend plus au nom de quoi (sinon de prises de position personnelles) certaines règles seraient écartées alors que d'autres seraient préservées. En tout état de cause, ce point montre les dangers d'une interprétation extensive du droit à l'autodétermination, dangers sur lesquels nous reviendrons ci-dessous.

Au-delà de ces éléments de texte, il importe de relever que les travaux préparatoires peuvent difficilement venir à l'appui d'un droit à la sécession en dehors des situations classiques. Comme le relève l'auteur, la plupart des gouvernements en 1970 — et un grand nombre encore en 1995 — ne remplissaient peut-être pas eux-mêmes les critères d'un gouvernement véritablement représentatif. On imagine mal dans ces circonstances qu'ils ouvrent une voie, même limitée, à un droit à la sécession. C'est visiblement le régime d'*apartheid* qui était visé par cette disposition, comme en témoigne le dépôt d'une réserve au paragraphe litigieux par l'Afrique du sud (57).

L'auteur croit cependant voir une certaine évolution de l'interprétation de la règle dans les travaux récents du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ou du Groupe de travail de l'O.N.U. sur les populations autochtones. Théodore Christakis montre cependant très clairement, dans d'autres parties de son ouvrage (v. ci-dessus, sp. l'analyse de différentes conventions et de leurs travaux préparatoires), que les États se sont, dans ces cénacles comme dans d'autres, toujours montré extrêmement réticents à toute idée de sécession, *sans mentionner aucune exception*. Restent deux déclarations émises à titre personnel et individuel. Selon une première, certaines minorités réprimées auraient, en dernier recours, « sans doute raison de créer un nouvel État pour assurer leur sécurité » (58). Selon la seconde, ces minorités « peuvent avoir le droit d'exiger l'indépendance et de recevoir un appui dans cette requête », et, en cas de génocide avéré, « il s'agit là d'un argument très fort à l'appui des revendications d'indépendance » (59). Il est évident que, indépendamment de leur valeur juridique extrêmement limitée, ces avis se placent largement dans une perspective *de lege ferenda* et

(57) *Le droit à l'autodétermination*, p. 298, et note 138.

(58) *Le droit à l'autodétermination*, p. 302.

(59) *Le droit à l'autodétermination*, p. 302.

utilisent un langage qui reste très ambigu et inspiré par des considérations politiques (60).

A cet égard, il ne nous semble pas que le précédent du Bangladesh appuie la thèse de la « sécession-remède ». Selon une partie de la doctrine, tel serait le cas dans la mesure où on aurait reconnu au Bangladesh un droit à la sécession comme une conséquence de la répression féroce infligée aux civils par les autorités du Pakistan occidental. Théodore Christakis souligne que le droit à la sécession purgerait alors la création de l'État du vice de l'illicéité induite par l'intervention militaire de l'Inde. On ne pourrait donc, grâce à la théorie de la « sécession-remède », plus prétendre que, même dans ce cas exceptionnel, *ex injuria jus oritur*.

Les deux étapes de ce raisonnement prêtent selon nous à la contestation.

Premièrement, aucune source n'atteste de la reconnaissance par l'O.N.U. d'un droit à la sécession dans le chef des Bengalis (61). Le fait sécessionniste a certes été entériné, et on pourrait même prétendre avoir assisté à un soutien politique en ce sens. Mais aucune résolution ni déclaration n'atteste de la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination en pareille situation (62). Comme pour le précédent yougoslave, on retrouve la différence entre une prise d'acte d'effectivité et la reconnaissance d'un droit qui aurait légitimé cette effectivité. A cet égard, on relèvera que l'admission du Bangladesh à l'O.N.U. n'a été réalisée que près de trois ans après les événements et, comme le remarque par ailleurs James Crawford, que *postérieurement* à la reconnaissance officielle du nouvel État par le Pakistan, et sans au demeurant que celui-ci ne s'y oppose (63). Il devient donc difficile (et ici encore le parallèle avec le cas yougoslave est pertinent) d'évoquer une reconnaissance prématurée de la part de l'O.N.U. *A fortiori*, on ne saurait l'interpréter comme reconnaissant un quelconque droit à la sécession.

Reste l'épineux problème du principe *ex injuria non oritur* qui s'oppose à première vue à l'admission d'un État dont la naissance a été viciée par l'illicéité de l'intervention indienne. Précisons d'abord que, à le supposer

(60) On relèvera par exemple que, en toute rigueur, « avoir sans doute raison » ne signifie pas avoir le droit, « avoir le droit d'exiger » ne signifie pas avoir le droit d'obtenir et « avoir le droit de recevoir un appui » ne nous renseigne aucunement sur la portée et les limites de cet appui.

(61) En ce sens, H. QUANE, « The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination », *op. cit.*, pp. 568-569 ainsi que J. CRAWFORD, *La pratique des États et le droit international relativement à la sécession unilatérale*, Rapport transmis à la Cour suprême du Canada le 19 février 1997, doc. dactylographié, par. 35, et « State Practice and International Law in Relation to Secession », *op. cit.*, p. 96.

(62) V. p. ex. J. CRAWFORD, « State Practice and International Law in Relation to Secession », *op. cit.*, pp. 114-115 et P. DAILLIER et A. PELLET, NGUYEN Quoc Dinh, *Droit international public*, L.G.D.J., 6^e éd., 1999, n° 344, pp. 521-522.

(63) J. CRAWFORD, *La pratique des États et le droit international relativement à la sécession unilatérale*, *op. cit.*, par. 33. Le Pakistan a reconnu le Bangladesh le 2 février 1974; l'admission aux Nations Unies a eu lieu le 17 septembre de la même année (v. rés. 351 du Conseil de sécurité et 3203 (XXIX) de l'Assemblée générale). Relevons que l'admission du Bangladesh s'est opérée par acclamation, le Pakistan n'ayant donc pas manifesté d'opposition.

établi, on ne voit absolument pas en quoi le droit à la sécession constituerait à cet égard une solution ou un échappatoire. Si l'intervention indienne est bien illicite, et que la création du Bangladesh n'a pu être réalisée qu'à la suite de l'intervention (prémises qui sont incidemment admises par l'auteur), le principe semble bien s'opposer à la reconnaissance du nouvel État, quels que soient les droits dont celui-ci pourraient par ailleurs se prévaloir. A notre avis, les conditions dans lesquelles s'est opérée la reconnaissance du Bangladesh peuvent cependant difficilement témoigner d'un sentiment des États qu'ils admettaient les conséquences d'un acte illicite. Les États membres de l'O.N.U. ont indéniablement choisi de ne pas condamner l'intervention indienne pour des raisons politiques (64), tout comme ils n'ont admis le Bangladesh que pour des raisons d'opportunité qui, nous venons de le voir, renvoyaient notamment à un consentement implicite du nouveau Pakistan. Si, préalablement à l'admission, l'intervention indienne avait été condamnée pour son illicéité, on serait certes devant un précédent (au demeurant isolé) susceptible de remettre en cause la valeur juridique du principe *ex injuria jus non oritur*, Tel n'a cependant pas été le cas (65).

Mentionnons encore un cas comme le Kosovo qui, à notre sens, constitue certainement un précédent qui témoigne de l'opposition des États à la consécration d'un nouveau droit à la « sécession-remède ». Si on s'en tient au discours des États qui sont intervenus militairement en Yougoslavie, il semble en effet évident que toutes les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'institution étaient réunies : régime discriminatoire assimilé explicitement à l'*apartheid*, répression féroce quasi génocidaire, épuisement de toutes les voies pacifiques (66). Pourtant, et comme on l'a relevé plus haut, ces mêmes États se sont toujours résolument opposés à toute idée d'un droit à la sécession même si, une fois encore, cela n'exclue pas à l'avenir la reconnaissance d'un fait sécessionniste. On pourra peut-être rétorquer que, en réalité, le Kosovo ne remplit pas les conditions d'une sécession-remède. Mais, ce qui importe en la matière est moins la réalité que la position officielle des États concernés. Et cette position officielle ne peut, dans ce cas comme dans les autres, être interprétée que dans le sens du maintien du régime juridique traditionnel.

(64) Cela n'empêche pas que certaines condamnations aient eu lieu en dehors de l'O.N.U., sur une base unilatérale; v. J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, pp. 115-118.

(65) V. la résolution de l'A.G.N.U. 2793 (XXVI), du 7 décembre 1971, qui demande le retrait des forces armées des deux États concernés (§ 1). Si l'A.G. déclare « avoir à l'esprit » l'art. 2 § 4 de la Charte (5° cons.), elle se garde bien de déclarer illicite l'intervention de l'Inde. V., dans le même sens, la résolution 307 adoptée le 21 décembre 1971 par le Conseil de sécurité.

(66) V. les déclarations exposées et commentées par L. WEERTS, « Le discours justificatif des institutions européennes et internationales » in O. CORTEN et B. DELCOURT (eds.), *Droit, légitimation et politique extérieure : la Belgique, l'Europe et la guerre du Kosovo*, Actes de la journée d'études du 10 décembre 1999, Bruxelles, Bruylant et ed. U.L.B., à paraître.

Finalement, il semble extrêmement difficile d'affirmer l'existence, *de lege lata*, d'un droit à la sécession. Cette partie de l'ouvrage de Théodore Christakis ne peut à notre humble avis pas s'appuyer sur la même rigueur méthodologique dont il fait la preuve par ailleurs. La distinction entre l'inexistence d'un « droit général » et l'existence d'un « droit limité » paraît d'ailleurs en elle-même périlleuse : tout droit est par définition limité et, par conséquent, toutes les prises de position rejetant de manière générale et sans exception un droit à sécession restent pertinentes y compris en cas de violation grave du droit à l'autodétermination interne. La circonstance que l'on soit en présence d'un droit impératif doit d'ailleurs d'autant plus inciter à la prudence en la matière : même l'hypothétique interprétation dérogatoire de certains États ne pourrait aboutir à une modification du principe. On peut regretter cet état du droit, et considérer que les sanctions qu'il prévoit sont insuffisantes. C'est sans doute pourquoi Théodore Christakis se place également, dans cette partie de sa thèse, sur le terrain d'un droit qui émergerait *de lege ferenda*.

2. Un droit à la « sécession-remède » de *lege ferenda* ?

On se limitera ici à quelques remarques générales sur les problèmes suscités par ce qui constitue encore à notre avis une proposition doctrinale. Il appartiendra à chacun de les résoudre sur la base de choix politiques et idéologiques personnels qui lui sont propres. Mentionnons que, pour notre part, nous nous sentons assez proche des positions défendues par l'auteur qui, dans les grandes lignes, met l'accent sur la nécessité de faire respecter l'autodétermination dans le cadre d'un État démocratique, plutôt que d'encourager la création unilatérale de nouveaux États (67). Dans cette perspective, le problème fondamental réside dans l'interprétation des conditions « limitées et exceptionnelles » qui entoureraient la possibilité d'une « sécession-remède » (68).

En premier lieu, on relèvera les difficultés suscitées par l'application dans des cas concrets de conditions comme l'épuisement des moyens alternatifs ou l'ampleur d'une répression « vraiment flagrante » (69). L'exemple du Kosovo est ici encore révélateur. Visiblement, Théodore Christakis estime que ce cas ne remplit pas les conditions ouvrant un droit à la sécession-remède. L'auteur relève en effet que, dans d'autres parties du monde, il existe « des conflits beaucoup plus graves, plus sanglants et plus menaçant pour la sécurité régionale » et que, vu la passivité observée dans ces cas, « il

(67) Cette position est évidemment simplifiée à l'extrême; son interprétation se fonde ici sur de multiples passages de l'ouvrage (v. not. la réponse aux « tentatives doctrinales de légitimation de la sécession », pp. 39 et s.).

(68) Voy. en ce sens Th. D. MUSGRAVE, *Self Determination and National Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 191.

(69) *Le droit à l'autodétermination*, p. 314.

est frappant de constater comment le Conseil de sécurité et la communauté internationale ont parfois appliqué deux poids, deux mesures » (70). En revanche, d'autres auteurs ont, dans un contexte théorique certes un peu différent, considéré que l'épuisement des voies pacifiques ou le caractère exceptionnel des violations des droits de la personne étaient clairement établies (71). Les controverses observées au sujet du Kosovo sont parfaitement prévisibles, et en ce sens normales. Une analyse attentive de la doctrine favorable à la « sécession-remède » révèle d'ailleurs de grandes divergences sur l'interprétation (voire parfois l'énumération) des critères nécessaires. Dans ces conditions, on peut douter que l'impératif de sécurité juridique soit atteint. En réalité, les critiques émises par l'auteur lui-même à l'encontre des propositions de la reconnaissance d'un droit de sécession (72) peuvent très facilement lui être retournées à ce stade. En sortant du cadre établi par le droit positif, on se prive de la précision de ses critères, et en particulier de celui de la séparation géographique, qui a certainement le mérite de permettre de trancher facilement les situations les plus diverses et les plus complexes sur le plan politique.

D'autant que, et c'est là un autre aspect essentiel de la problématique, le droit positif traditionnel prévoit un mécanisme d'objectivation des interprétations concurrentes, en donnant aux organes de l'O.N.U. la compétence pour trancher les cas litigieux avec précision, notamment en établissant une liste des territoires non-autonomes. Cette garantie semble indispensable pour éviter les risques d'arbitraire et ceux, consécutifs, d'interventionnisme unilatéral. On ne la retrouve cependant pas clairement dans les propositions en faveur de la « sécession-remède ». Il est significatif de constater qu'aucune condition procédurale n'est le plus souvent mentionnée pour encadrer l'appréciation des critères de fond (73). Dans un passage de son ouvrage, Théodore Christakis considère cependant qu'il

« est de la plus grande importance que la constatation de la situation doit être faite de manière objective et centralisée au sein des nations Unies. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité et la Commission des droits de l'homme, l'Assemblée générale et le Conseil *doivent ici avoir sans doute un rôle prépondérant* » (74).

(70) *Le droit à l'autodétermination*, p. 573, note 197; v. aussi 208, note 239. Comp. p. ex. le cas du Kosovo avec le « nettoyage ethnique » réalisé par les autorités turques dans la partie nord de Chypre, dénoncé p. 271.

(71) Voy. p. ex. A. CASSESE, « *Ex iniuria ius oritur* : Are We Moving towards International Legitimation of Forceful Humanitarian Countermeasures in the World Community? », *E.J.I.L.*, 1999, pp. 28-29.

(72) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 58 et s., l'auteur insistant régulièrement sur le caractère flou et dangereux de certains critères (v. p. ex. p. 69).

(73) Voy. *Le droit à l'autodétermination*, pp. 314 et surtout, en conclusion de la première partie, p. 316.

(74) *Le droit à l'autodétermination*, p. 315.

On ne peut que se réjouir de ces précautions, et on aurait aimé que l'auteur les mentionne plus systématiquement et en développe la teneur. Les termes soulignés témoignent en tout cas du maintien des incertitudes qui entourent la proposition : quel serait le ou les organe(s) compétent(s) ? et en quoi consisterait ce « rôle prépondérant » ? (75). Quoi qu'il en soit, l'extrait qui vient d'être cité nous montre encore que l'idée d'un droit à la « sécession-remède » ne connaît pas, sur le seul plan de la conceptualisation, un développement qui permettrait d'y voir une alternative au régime juridique existant. Le flou entourant les conditions procédurales (quand elles sont mentionnées) finit de convaincre que cette hypothèse ne relève nullement du droit positif.

B. — *D'autres hypothèses
de sécession autorisée ?*

On mentionnera rapidement les autres hypothèses susceptibles d'illustrer des « droits limités » à la sécession en dehors des situations de décolonisation (76).

Passons rapidement sur le cas de la domination étrangère ou du régime raciste, qui ne prête pas en soi à controverse. Il faut en revanche souligner qu'on se trouve alors encore dans ce qu'on pourrait appeler une « situation de décolonisation ». Des cas aussi différents que la Palestine, Timor oriental, la Sahara occidental ou, auparavant, de la Namibie, de l'Afrique du sud ou de la Rhodésie du sud, peuvent tous être rattachées à une décolonisation qui n'a pu être effectuée conformément au droit des peuples concernés à disposer d'eux-mêmes, compris dans son aspect le plus classique. Il reste l'hypothèse des relations interétatiques, qui peuvent donner lieu au droit d'un peuple envahi et occupé à recouvrir son indépendance à l'encontre d'un État agresseur. Il est cependant douteux que l'on puisse encore dans ce cas particulier parler de « sécession » dans la mesure où, par hypothèse, l'annexion au sein de l'État agresseur n'aura pu être reconnue juridiquement (77).

(75) Pour notre part, nous suggérons il y a plusieurs années de réfléchir à la possibilité de confier à l'Assemblée générale le soin de déterminer explicitement quels sont les peuples qui auraient le droit de se soulever contre un gouvernement qui violerait leur droit à l'autodétermination, le tout étant cependant conçu non dans une perspective sécessionniste mais dans un cadre interne; v. O. CORTEN et P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, *op. cit.*, 1^{re} ed., 1992, p. 260.

(76) *Le droit à l'autodétermination*, p. 316. On relèvera que ces hypothèses ne sont, au contraire du cas de la « sécession-remède », évoquées que furtivement. L'auteur ne semble donc pas leur accorder une grande importance.

(77) On pense en particulier ici au cas des États baltes; v. à ce sujet J. CRAWFORD, « State Practice and International Law in Relation to Secession », *op. cit.*, p. 97.

La deuxième hypothèse est celle où la « sécession » (78) a été réalisée dans un cadre consensuel, que ce soit par le biais de formes constitutionnelles spécifiques ou en vertu d'un accord réalisé pour l'occasion. En pareil cas, « il est évident que la sécession sera immédiatement et sans difficulté accueillie par l'ordre international » (79). Il nous semble cependant tout aussi évident qu'on ne pourra y voir la reconnaissance d'un droit existant préalablement sur le plan international (même si l'on pourra peut-être en retrouver trace dans le droit interne), mais seulement une acceptation du fait accompli, les éléments constitutifs du nouvel État pouvant en pareil cas être constatés sans aucune difficulté.

Enfin, Théodore Christakis évoque prudemment « l'hypothèse d'un droit de dissolution d'un État fédéral conformément à la volonté des États fédérés englobant la majorité de la population de la fédération », en ajoutant aussitôt que « la pratique n'est pas claire et ne permet aucune conclusion définitive » (80). En guise de pratique, seul le précédent yougoslave est au demeurant mentionné, le cas des Comores étant aussitôt évoqué dans le sens inverse (81). Or, comme nous l'avons vu, il est difficile de voir la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination dans les positions émises par l'ensemble des États sur les proclamations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie (82). Il semble par ailleurs prématuré de trancher l'épineuse question de la qualification de « dissolution », qu'aucun organe de l'O.N.U. n'a actuellement résolu de façon tranchée et définitive (83).

CONCLUSION

Dans son introduction, Théodore Christakis avance que « la seule solution pour un juriste est de chercher de manière objective l'état du droit positif »

(78) Le problème peut se poser de déterminer si l'on est alors à strictement parler dans une hypothèse de « sécession ». Tel est le cas si on adopte la définition de la Cour suprême du Canada qui renvoie à « la démarche par laquelle un groupe ou une partie d'un État cherche à se détacher de l'autorité politique et constitutionnelle de cet État, en vue de former un nouvel État doté d'une assise territoriale et reconnu au niveau international » (Cour suprême du Canada, *Affaire de l'Article 53 de la loi sur la Cour suprême. L.R.C. (1985), ch. S-26* et dans l'affaire d'un *Renvoi par le gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada formulées dans le décret C.P. 1996-1497 du 30 septembre 1996, N° 25506*, décision du 20 août 1998, par. 83).

(79) *Le droit à l'autodétermination*, p. 316.

(80) *Le droit à l'autodétermination*, p. 316.

(81) *Le droit à l'autodétermination*, p. 231 (pour les Comores).

(82) Même dans le cadre européen, on relèvera que la « Commission Badinter » n'a du reste pas prétendu que sa qualification de dissolution entraînerait un tel droit en faveur de qui que ce soit; voy. les avis nos 1 et 2, dans *R.G.D.I.P.*, 1992, pp. 264-267.

(83) V. à ce sujet l'exposé nuancé dans B. Stern (Documents rassemblés et présentés par), *Le Statut des États issus de l'ex-Yougoslavie à l'O.N.U.*, Paris, Montchrestien, 1996, 284 p. En attendant, on relèvera que la Yougoslavie continue de payer ses contributions à l'Organisation en tant qu'État membre (sans protestation et même à l'instigation des autorités compétentes), tandis que le Conseil de sécurité a continué à prendre des sanctions sur la base du chapitre VII sans jamais laisser entendre qu'il s'adressait à un État non membre.

et que, « la légitimité est souvent subjective; la légalité est objective » (84). Gageons que sa passionnante et stimulante étude sur le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation ait montré toutes les nuances qu'il convenait d'apporter à cette affirmation. La légalité n'est, à bien des égards, pas plus objective que la légitimité. D'abord parce que, comme l'auteur le démontre si bien, le contenu de la règle juridique est le résultat de choix politiques et idéologiques qui sont eux-mêmes déterminés par des rapports de force. Ensuite parce que, comme on espère en avoir donné une illustration, l'interprétation d'une règle juridique, quelle qu'elle soit mais tout particulièrement dans le cas du droit à l'autodétermination, donne lieu à des interprétations divergentes dont aucune ne pourra prétendre avoir le bénéfice de l'objectivité. Le relativisme que ce constat induit trouve cependant ses limites dans les exigences d'une méthode scientifique qui dicte à chacun de se livrer à une recherche fouillée, menée sans préjugés et qui, finalement, donnera lieu à des affirmations fondées rationnellement sur des arguments et soumises à la discussion et au débat. En ce sens également, l'ouvrage de Théodore Christakis est exemplaire. Le « formidable vent de fraîcheur » que l'auteur de ces lignes ressentait il y a plusieurs années en découvrant l'œuvre de cette nouvelle figure de la doctrine francophone (85) n'est visiblement pas prêt de s'apaiser.

(84) *Le droit à l'autodétermination*, pp. 21 et 22.

(85) V. notre compte-rendu dans *R.B.D.I.*, 1996-2, p. 698.