

Distr.
RESTREINTE

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1
23 décembre 2003

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de la protection
des droits de l'homme
Groupe de travail sur les minorités
Dixième session
1^{er} -5 mars 2004

MINORITÉS ET AUTODÉTERMINATION

Document de travail présenté par M. José Bengoa,
membre du Groupe de travail sur les minorités

1. Le Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a demandé que soit rédigé un premier projet portant sur les rapports entre les minorités et le droit à l'autodétermination ou à la libre détermination¹.

A. Complexité du problème et insuffisance des solutions traditionnelles

2. Il s'agit d'une question complexe et controversée du droit international et, en général, de la philosophie politique. On pourrait la poser dans les termes suivants:

3. La Déclaration (internationale) sur les droits des personnes appartenant à des minorités, conformément aux dispositions de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, reconnaît aux individus ou personnes appartenant à des minorités, un ensemble de droits. Selon la plupart des auteurs de traités², il s'agit d'un droit dont les titulaires sont les personnes appartenant aux minorités, mais qui doit être nécessairement exercé collectivement car il est impensable et absurde que, à titre d'exemple, les droits linguistiques soient exercés de manière uniquement individuelle ou que les droits des minorités religieuses ne puissent être exercés collectivement en assemblée rituelle. Cette double dimension – individuelle et collective – de ces droits a suscité bien des controverses et constitue l'une des questions les plus complexes que le Groupe de travail sur les minorités a dû analyser.

4. En ce qui le concerne, le droit d'un groupe social donné à la libre détermination ou à l'autodétermination est reconnu dans le droit international à une entité collective dénommée les «peuples» dans les pactes relatifs aux droits de l'homme. Les sujets collectifs dénommés ou reconnus comme étant des «peuples» seraient titulaires de ce droit et, par conséquent, aptes à l'exercer ou le réclamer. Simple en apparence, la question est cependant sujette à controverse, la définition du mot «peuple» étant politiquement ambiguë et ayant exprimé, au fil du temps, des réalités différentes³. En outre, la situation actuelle est devenue encore plus complexe dans

la mesure où des groupes humains divers par leur nature et leurs origines se sont attribués la qualité de «peuples» et, en particulier, où un groupe important de peuples se considèrent comme étant des «peuples autochtones». Ces derniers revendiquent les mêmes droits que tous les peuples du monde, et en particulier la notion qui est le pilier commun de tous ces derniers: «le droit des peuples à la libre détermination».

5. Les frontières théoriques et politiques qui séparent souvent ceux qui se qualifient eux-mêmes de «peuples» des «peuples autochtones», y compris groupes ou sociétés considérés comme minoritaires sont fines, complexes et souvent confuses⁴. Nombreux sont les auteurs modernes de traités qui soulignent qu'il s'agit d'une même famille de phénomènes sociaux, politiques et culturels et que leurs différences sont dues à des niveaux de complexité, à des conjonctures historiques et politiques données ou simplement à des rapports de force⁵. Les pressions exercées par divers groupes, y compris les minorités qui tentent d'élucider ces aspects théoriques, sont évidentes. C'est pour cela que la distinction tranchante établie dans l'observation générale n° 23 (voir HRI/GEN/1/Rev.6) entre les droits qui découleraient du fait d'être un «peuple», et les droits également collectifs qui appartiendraient aux membres des minorités n'est ni très claire ni très évidente.

6. Le droit à la libre détermination a toujours considéré la philosophie politique comme étant l'un des instruments qui contribuent le plus à la paix entre les peuples et au respect mutuel entre les nations. Ce n'est pas par hasard que ces droits et règlements ont surgi il y a un peu plus de 400 ans à l'issue de guerres longues et prolongées qui avaient ensanglanté l'Europe⁶. Ce droit est devenu ensuite un élément central de la lutte pour les indépendances américaines et, plus tard, de la lutte contre le colonialisme. Aujourd'hui, la plupart des conflits qui secouent le monde, et ceux qui l'ont secoué au cours de ces dernières décennies, ont trait à des situations semblables à celles qui sont traitées dans la présente étude ou, directement, à des minorités, à des groupes culturellement différents ou à des sociétés dans lesquelles les origines des habitants sont extrêmement diverses et complexes.

7. En conséquence, le débat portant sur ces concepts est un sujet qui concerne la paix internationale, les accords pacifiques entre les groupes sociaux majoritaires et minoritaires, les sociétés ayant une grande diversité interne et, enfin, les situations sociales d'une grande complexité qui font partie de la vie politique quotidienne au XXI^e siècle⁷.

B. Globalisation, droits des minorités et autodétermination

8. Ce n'est pas simplement par hasard que les questions concernant les minorités les «peuples autochtones», les particularités régionales, les «nationalités» autoproclamées, et enfin, l'ensemble de phénomènes liés à une collectivité particulière se sont multipliés dans la période de globalisation qui a commencé à la fin de la «guerre froide»⁸.

9. La bipolarisation idéologique causée par la «guerre froide» a conduit à la constitution de blocs et à l'adhésion de pays d'une grande diversité ethnique aux idéologies internationales. Ce phénomène a mis en relief les contradictions de caractère social, dites également «de classe», au détriment des contradictions de caractère ethnique, religieux ou autres. C'est ainsi que des dirigeants politiques peu respectueux de la démocratie et adhérant à diverses tendances religieuses, y compris des personnes en rupture avec l'Occident, étaient acceptés par les puissances en lutte pour autant qu'ils adhèrent aux blocs établis. À maintes reprises, ces États ont

réprimé durement les minorités vivant à l'intérieur de leur territoire sans que les grandes puissances agissent en conséquence, ou tentent de les protéger.

10. La fin de la politique des blocs qui avait marqué la deuxième moitié du XX^e siècle conduisit très rapidement à relativiser les alliances antérieures. La globalisation des communications, facteur essentiel du processus de mondialisation, ainsi que la mondialisation des marchés et des systèmes de consommation, conduisirent d'un côté à une augmentation des attentes des individus et, de l'autre, à un attachement accru de ces derniers à leurs «liens primordiaux»⁹. Ce phénomène de globalisation comprend simultanément et indissolublement le processus du développement des communications et de la consommation au niveau international et du processus d'autodéfinition et d'auto-affirmation au niveau local.

11. Au niveau international surgit la «globalisation des normes» parmi lesquelles les plus importantes concernent les niveaux jugés acceptables ou inacceptables d'exercice des droits de l'homme. La globalisation des communications, la chute de murs de toute nature ont conduit à un grand développement de ces droits, sinon comme des réalités concrètes, tout au moins comme des aspirations d'une bonne partie de l'humanité¹⁰.

12. La «question des identités» a surgi au cours de la dernière décennie avec une force difficile à comprendre. La majorité des groupes locaux, à savoir des minorités qui avaient été occultées et réduites au silence pendant des décennies, voire des siècles, des peuples autochtones que beaucoup tenaient pour disparus, y compris des groupes des plus divers et étranges, commencent un processus de «construction identitaire».

13. Dans de nombreux cas, il s'agit de groupes qui préservent une certaine cohérence historique avec le passé et leurs traditions mais qui les ont longtemps occultés à cause de conditions restrictives. La majorité des États nationaux, au cours du XX^e siècle, en ont accepté des manifestations mineures au niveau des localités, des minorités ou des peuples autochtones. Ces manifestations étaient liées au folklore, à des pratiques religieuses traditionnelles, à une utilisation locale et limitée de la langue. Dans de nombreux cas, les États ont appliqué des politiques directement assimilationnistes par le biais de l'instruction publique obligatoire, lorsque des politiques répressives n'interdisaient pas l'utilisation des langues vernaculaires. Dans de nombreux pays, les différentes minorités n'étaient pas reconnues comme telles, sinon comme des vestiges du passé, voués à être détruits par la vie moderne. Ces groupes minoritaires, autochtones, originaires et locaux, qui entretiennent une relation ininterrompue avec le passé, ont vu dans la modernité globalisée une possibilité de s'exprimer.

14. La plupart des discours identitaires ont un caractère «ethnogénétique» ou de «reconstruction identitaire». La tradition, ou ce qu'il en reste, est réinterprétée à la lumière des nouveaux concepts de la globalisation, conférant aux personnes vivant dans cette société de nouveaux éléments de pertinence et une manière particulière d'observer les processus mondiaux. Il n'est pas rare que la culture soit «réinventée» après une longue période de silence. En pareil cas, on peut considérer qu'une «ethnogenèse», c'est-à-dire une renaissance culturelle, s'opère à partir d'éléments très diffus.

15. Que l'on ait une opinion positive ou négative de ces phénomènes, il s'agit indubitablement des processus les plus caractéristiques du XXI^e siècle commençant. Il n'est pas forcément facile de caractériser ces processus, lesquels n'évoluent pas tous dans la même direction. En outre, ils

n'ont pas généralement un caractère pacifique et comportent dans de nombreux cas des niveaux prononcés d'intolérance, de désintégration sociale, voire de violence politique. Dans de nombreux cas, face à des situations très complexes, ont surgi des «entrepreneurs ethniques» qui ont converti la proclamation de l'ethnie et des particularités ethniques en fonds de commerce rentable. En outre, les nouvelles formes de racisme et de xénophobie se nourrissent souvent de ces affirmations identitaires qui, poussées à l'extrême, se constituent en mouvements «fondamentalistes», «rédemptionnistes», ou autres, et ont pour seul objet la destruction de toute société multiculturelle ou interculturelle.

16. Cependant, il n'est pas rare que l'incapacité de la société majoritaire et de l'État centralisé de «reconnaître» l'existence de la diversité culturelle, sociale et politique de leur société conduise à une «spirale d'intolérance». Alors, les groupes identitaires se renforcent, la violence se répand, la répression arrive, des dérives terroristes apparaissent, et, finalement, les principes à l'origine du conflit s'effacent devant un phénomène devenu ingérable. C'est ce à quoi nous avons assisté dans de nombreux conflits internationaux au cours de ces dernières décennies. C'est pour cela que le Groupe de travail sur les minorités a mis l'accent sur la recherche de «systèmes d'alerte rapide» comportant l'adoption de mesures favorisant la tolérance et l'harmonie avant qu'un conflit de ce type n'éclate, et de «règlements pacifiques» dans lesquels sont recherchés des accords entre les États et les différents groupes qui, pour une raison ou une autre, s'attribuent des droits et exigent la reconnaissance de leur spécificité. En dépit de la complexité de ce phénomène, «fermer les yeux» serait la pire des politiques.

17. En définitive, la question de la libre détermination et des minorités, objet spécifique de ce texte succinct, est liée étroitement à celle de la paix et de la nécessité de trouver des méthodes constructives de règlement dans un monde globalisé dans lequel la recherche d'une identité locale, minoritaire ou originaire fait partie du processus général de globalisation.

C. Évolution du concept de libre détermination

18. Une étude historique du développement du concept de libre détermination fait apparaître que ce dernier a été dynamique et a reçu différentes applications et interprétations. Nous considérons par hypothèse que la période de mondialisation voit apparaître un nouveau concept d'autodétermination qu'il faut prendre en compte et développer car il pourrait être un instrument précieux pour le règlement de problèmes entre groupes sociaux de différentes origines, dans un monde relié de plus en plus par les moyens de communication.

19. Le sens du concept d'autodétermination a connu de nombreux changements au cours de l'histoire contemporaine. Il est reconnu depuis très longtemps comme le droit des peuples de s'administrer soi-même et de contrôler leurs territoires sans ingérence étrangère. Cependant, il est aussi évident que le concept de peuple, de nation, et même d'État, et le sens de ces mots ont changé au fil du temps.

20. Au cours d'une longue période historique primaire qui a duré des siècles dans certains cas, ce concept était lié à l'existence ou à l'inexistence d'une maison royale exerçant sa charge. L'autodétermination correspondait à un droit acquis par les seigneurs, par exemple les rois, afin d'éviter les actes arbitraires et, partant, une situation de guerre permanente. Tel est le concept d'autodétermination au sens de «souveraineté» ou de droits du souverain. À l'avènement des révolutions civiles, et l'institution de gouvernements républicains, le droit de chaque peuple

a été investi dans l'État, la République, qui apparaissaient d'une manière ou d'une autre comme les héritiers de facultés détenues précédemment par le Roi ou à celui qui gouvernait un territoire donné en son nom. L'autodétermination des peuples a été ainsi, pendant une très longue période historique, un concept lié au pouvoir central et dépourvu de tout lien avec les droits des citoyens, c'est-à-dire le peuple, de se gouverner lui-même.

21. Pendant cette longue période, en particulier en Europe, lesdits «peuples», qui constituaient les «pays» soumis à une couronne et pourvus pour autant du droit de s'autodéterminer, réunissaient une multitude de cultures, de minorités, de sociétés régionales et locales, de religions, formant finalement une mosaïque parfois extrêmement complexe. La définition la plus appropriée du peuple était de le considérer comme l'ensemble des «sujets ou partisans d'un monarque». Comme beaucoup d'auteurs l'ont signalé, la constitution d'un lien «national» a été un phénomène très tardif en Europe, plus encore peut-être qu'en Amérique du Nord et même en Amérique latine. C'est pourquoi, alors même que le XX^e siècle est fortement entamé, il est très difficile de faire comprendre en Europe, et bien entendu dans les pays du tiers monde, que le concept de droit des peuples à l'autodétermination s'applique aux peuples eux-mêmes. Il s'agissait d'un attribut des États monarchiques et des nouveaux États républicains apparus au XIX^e siècle.

22. L'indépendance de l'Amérique du Nord puis celle des colonies espagnoles de la région dénommée plus tard l'Amérique latine ont accentué la complexité de ces débats, lesquels ont été finalement tranchés par le pape dans le cas de l'Amérique hispano-lusitanienne. Les républiques naissantes se sont vu reconnaître les mêmes droits qu'avaient exercé auparavant les rois, à savoir la juridiction et le pouvoir sur leurs territoires, le droit de négocier avec l'Église concernant leur autorité, etc., et enfin, le droit de se gouverner eux-mêmes, ou, comme on dirait aujourd'hui, le droit à l'autodétermination. Ce processus n'a pas été simple comme le reconnaissent tous les textes de l'histoire américaine, et a conduit sans aucun doute à approfondir l'esprit national de chacune des entités sociales naissantes. Nombre d'entre elles, sinon la majorité, devaient le jour à des décisions administratives arbitraires des maisons royales européennes qui avaient fixé des frontières curieuses. Ces limites territoriales arbitraires fixées par les puissances coloniales, c'est-à-dire sans aucun rapport avec toute réalité socioculturelle, ethnique, religieuse ou autre, se transformèrent en «frontières désirées» et conduisirent souvent à des guerres séculaires¹¹. Les guerres ont été un facteur déterminant dans la naissance et le renforcement de la conscience nationale dans la plupart de ces pays.

23. Au fil du temps, le concept d'autodétermination des peuples s'est éloigné de son origine européenne jusqu'au milieu du XX^e siècle où il a été appliqué de manière quasiment exclusive aux «entités» ou «territoires» colonisés par les puissances impériales, en pleine crise de l'impérialisme européen traditionnel. Les grands empires du XIX^e siècle ont commencé à être critiqués au cours de l'étape qui a suivi la Première Guerre mondiale. C'est par suite de la Deuxième Guerre mondiale, de la naissance de l'Organisation des Nations Unies et du début du processus dit de «décolonisation» que fut pleinement reconnu le droit des peuples à l'autodétermination. À cette époque, le concept de «peuple», c'est-à-dire le sujet de ce droit, était entendu comme étant l'ensemble des populations qui habitaient dans un territoire occupé par une puissance étrangère qui y avait constitué une sorte de pouvoir d'État colonial centralisé. Dans ce cas, le concept de «peuple» ne désignait pas une entité linguistique, religieuse, ethnique ou nationale, car, dans la plupart de ces «espaces colonisés», la conscience nationale n'avait jamais existé ou était encore naissante. La nouvelle notion prédominante était le concept de

«territoire occupé» par la puissance coloniale métropolitaine qui avait établi des frontières arbitraires et, dans certains cas, extraordinairement conflictuelles comme on l'a vu dans les décennies qui ont suivi les processus de décolonisation.

24. Il convient de signaler que le concept d'autodétermination, énoncé dans les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, procède clairement et exclusivement de ce concept postérieur à la guerre, qui a un caractère pratique. Dans les dispositions qui ont pris tant d'importance dans la seconde partie du XX^e siècle, sont établis deux aspects indissolubles, à savoir: a) qu'aucun État n'a le droit de s'ingérer dans les affaires d'un autre État et b) qu'aucun État ne peut dominer des personnes habitant un territoire étranger. Les personnes qui ne constituent pas un État et sont sous la domination d'une puissance extérieure, étrangère et généralement extracontinentale ont reçu l'appellation de «peuple», lequel était titulaire du «droit des peuples à l'autodétermination»¹².

25. Sous l'effet des processus de décolonisation, le concept n'a cessé de changer et d'évoluer. Certes, ces processus ne sont pas tous terminés, mais leur rythme a changé et ralenti fortement ces dernières années. Le concept «peuple» est sorti du cadre de la décolonisation et s'est étendu à de nombreux groupes humains qui revendiquent des liens communs et, partant, le droit d'exercer des degrés relatifs de «souveraineté». Perdure en partie la conception du «peuple» comme étant des «habitants qui vivent dans un territoire déterminé» ou, selon Rawls, simplement le «corps politique d'un État»¹³. Cette dernière définition permet de considérer que le titulaire du droit à l'autodétermination est le corps politique d'un État, indépendamment des liens ethniques, culturels, linguistiques ou autres qui y existent («le corps des électeurs»). Ce corps politique peut refléter une diversité culturelle considérable, notamment des identités et des sociétés antérieures à l'État, unies par «des liens primordiaux», et qui ne se dissolvent pas en faveur d'une conception unique du «peuple». Ce qui unit les citoyens est leur caractère politique et associatif. Il existe d'autres unions ou formes d'association qui non seulement ne portent pas atteinte à la première mais lui permettent d'acquérir du sens et de s'enrichir.

26. En ce sens, la correspondance entre le «peuple» et la «nation» s'est brisée dans de nombreuses parties du monde. L'idéal nationaliste du XIX^e siècle «un peuple, une nation, un État» n'apparaît peut-être plus comme possible ou souhaitable. Un peuple homogène, ou homogénéisé de force, ayant des caractéristiques ethniques culturelles, religieuses, ou autres communes, ne s'inscrit plus dans la vie moderne en ce début de siècle. La force des États ne réside pas dans ces caractéristiques, mais dans l'adhésion volontaire et enthousiaste à l'idée de participer à la vie commune, objectif plus facile à atteindre en créant des relations favorisant la diversité.

27. Dans le contexte de monde globalisé, le concept de «peuples» qui apparaît a une double acception, différente de celle qui s'était créée historiquement. Ainsi, perdure en tant que partie constitutive du «droit des peuples à l'autodétermination» le premier aspect lié à l'unité territoriale, à la protection des frontières territoriales physiques et, corrélativement, au principe de «non-ingérence». C'est le principe d'État souverain ou de souveraineté, principe si fort aujourd'hui que tout changement ou ajout non seulement ne l'a pas affaibli mais l'a au contraire renforcé. L'exercice des formes actuelles d'autodétermination exige la réaffirmation de la conception initiale de l'autodétermination comme forme de souveraineté, laquelle est détenue par les États indépendants constitués et reconnus.

28. En second lieu, le concept de peuple comme étant le «corps des citoyens» n'est pas non plus affaibli par le changement conceptuel que nous analysons. La conception selon laquelle les habitants des pays indépendants ont le droit inaliénable de s'autodéterminer est un principe fermement établi qui comporte comme conséquences non seulement le droit de se gouverner soi-même, face à une puissance envahissante qui limite ou viole profondément ce droit, mais aussi le droit de tout peuple, compris comme les citoyens, de se gouverner et de rejeter, par exemple, toute forme de gouvernement dictatoriale. À cet égard, la définition de John Rawls est très claire, le peuple étant le «corps politique», les citoyens.

29. La troisième conception de l'autodétermination qui apparaît actuellement est liée à l'approfondissement du concept de «peuple» et à son nécessaire élargissement. Le concept de peuple ne peut plus être compris ni en liaison exclusive avec la vassalité, c'est-à-dire l'assujettissement à un souverain, ni dans la «citoyenneté formelle», c'est-à-dire le fait d'être né dans un pays donné et d'être titulaire d'un «passeport» ou d'un document de ce pays reconnu internationalement qui délivre des papiers permettant de voyager à l'étranger. Nul n'ignore l'importance de ces éléments indispensables à la vie humaine moderne, mais personne ne les considère non plus comme suffisants. Le concept de «peuple» véhicule donc des contenus individuels et identitaires et les avocats de ces acceptions nouvelles/anciennes prétendent être les véritables titulaires du «droit des peuples à l'autodétermination».

30. Ce troisième niveau du droit à l'autodétermination n'affaiblit pas les deux précédents – souveraineté et citoyenneté – mais les renforce et les approfondit à l'intérieur des sociétés. C'est ainsi que nous comprenons les processus d'autonomie régionale, ethnique, minoritaire et autres qui surgissent dans diverses parties du monde. Dans la période postérieure à la décolonisation, l'exercice de l'autodétermination ou de la libre détermination ne consisterait plus seulement à supprimer les frontières des États, la souveraineté, à constituer des États indépendants, la citoyenneté, d'une manière différente des entités qui ont cohabité historiquement soit dans le cadre d'une vassalité commune ou d'une citoyenneté partagée. Cet exercice se concrétisera dans la mesure où le «peuple», c'est-à-dire cette partie des citoyens qui partagent, au-delà de la cohabitation, un ensemble d'éléments culturels, demandera le droit à la spécificité quant au mode et système de gouvernement, c'est-à-dire quant à la manière de s'intégrer à la modernité globalisée. De ce point de vue, plus les phénomènes de globalisation ou de mondialisation se développent, plus il paraît probable que se développeront des processus identitaires de caractère local et spécifique qui revendiqueront ce concept nouveau/ancien de «peuple».

31. Ce sont dans ces conditions que les «peuples autochtones» revendiquent l'exercice du droit à la libre détermination sans rompre avec la souveraineté ni la citoyenneté partagée. Le même phénomène se produit au sein des sociétés ou des peuples qui revendiquent leur caractère national indépendant mais se rendent compte que leur autonomie est, dans le monde globalisé actuel, la voie vers la réalisation effective du droit à la libre détermination.

D. Conclusion: Diversité des formes d'exercice du droit à l'autodétermination

32. De ce contexte dynamique se dégage actuellement le concept politique d'autonomie relative comme étant une forme d'exercice du droit à l'autodétermination¹⁴. On comprend que ce droit peut être exercé non seulement dans les processus de «décolonisation», comme on

l'entendait il y a encore peu de temps, mais aussi de différentes manières et, en particulier, sans qu'il y ait division du territoire des États, c'est-à-dire sans sécession territoriale.

33. Les diverses formes d'autonomie politique qui commencent aujourd'hui à se multiplier dans de nombreuses parties du monde, les systèmes dits de «statuts spéciaux» de régions ou de localités¹⁵, les accords pacifiques concernant la gestion ou l'autogestion des ressources économiques ou naturelles, le contrôle du territoire, etc., sont des exemples de diversité en matière d'exercice du principe d'autodétermination.

34. Différentes formes d'autonomie culturelle et éducative constituent également, dans de nombreuses parties du monde, des aspects centraux de l'exercice du droit à l'autodétermination et ont parfois une plus grande importance que l'obtention d'une autonomie complète. Le passage à la sécession territoriale implique souvent des coûts irréalistes dans le cadre d'un monde globalisé. En outre, on perçoit dans de nombreuses parties du monde l'existence d'un mouvement opposé à la sécession et favorable à une plus grande autonomie quant à l'action sociale et culturelle et à la gestion des ressources éducatives, l'affirmation linguistique et religieuse. Le rôle de la culture et de l'identité dans les phénomènes analysés dans le présent document conduit à renforcer les formes et systèmes d'autonomie à l'intérieur de l'État et abandonner les formes anciennes d'accès à l'indépendance.

35. Les droits territoriaux et d'accès aux ressources naturelles représentent, dans le monde globalisé, la voie concrète de réalisation de l'exercice au droit à l'autodétermination. Le développement durable, la protection et le contrôle de l'environnement, la gestion du territoire, l'utilisation des ressources du sous-sol, des eaux et des ressources marines et, enfin, le contrôle de son «habitat» par la société organisée sont présentés actuellement comme les manières modernes, au XXI^e siècle, d'exercer le droit à l'autodétermination. Dans de nombreuses parties du monde, les minorités, dans la mesure où elles sont établies territorialement, perçoivent la nécessité de faire évoluer ce système de contrôle territorial. Il est évident que ces droits territoriaux n'émanent pas nécessairement de leurs droits exclusifs en tant que minorités mais de leurs aspirations à l'autodétermination. La distinction établie par le Comité des droits de l'homme peut paraître insuffisante et incapable de répondre de façon satisfaisante à ce niveau d'exigence, y compris en matière de cohabitation équitable entre différentes communautés territorialement établies à l'intérieur d'un État souverain.

36. Il existe cependant une relation entre la reconnaissance des minorités et celle des diverses formes d'exercice du droit à l'autodétermination. Même si le droit international n'a pas encore établi le droit des minorités au respect de ces droits, on a vu dans la pratique, et on perçoit plus clairement chaque jour, que la recherche innovante de l'exercice des droits en question met en jeu un puissant élément de paix dans un monde globalisé.

[Pour consulter le texte de l'observation générale n° 23 du Comité des droits de l'homme, voir le document HRI/GEN/1/Rev.6 ou le site Web www.unhchr/tbs/doc.nsf.]

Notes

¹ Dans le cadre de cette étude succincte, nous emploierons indistinctement les termes «autodétermination» et/ou «libre détermination», en dépit des nuances qui les différencient. Tous deux évoquent le droit d'un groupe social et politique de s'administrer lui-même, de contrôler un territoire ou un espace physique déterminés et de ne pas être soumis à un groupe extérieur ou étranger. Il s'agit donc d'un droit «inaliénable» de tout groupe qui assume le caractère de «peuple» car il contient en lui-même un «désir»: l'aspiration de se gouverner soi-même, à établir ses propres lois et autorités, et, enfin, à s'autodéterminer ou se déterminer librement. Ce dernier concept a été le plus souvent appliqué aux phénomènes de caractère colonial et aux processus de décolonisation par référence au droit à la «liberté politique» et, pour cette raison, a été confondu à maintes reprises avec l'«indépendance». Il nous semble pourtant que le concept d'«autodétermination» est plus profond et complexe dans la mesure où il met l'accent sur le droit de chaque entité sociale constituée et reconnue à se donner les moyens de se déterminer elle-même, d'être sujet de son propre destin. Comme on le verra plus loin, il s'agit donc d'un concept plus vaste et se rapportant particulièrement aux phénomènes que nous analysons dans leurs liens avec la mondialisation et les réalités du XXI^e siècle et pas tant comme des phénomènes d'«indépendance politique» et de décolonisation.

² On trouvera annexé au présent document le texte de la célèbre observation générale n° 23 dans laquelle le Comité des droits de l'homme (dont relèvent les droits civils et politiques) a traité, en 1994, la question des rapports entre l'article 27 et le droit à la libre détermination, observation générale qui aura un rôle déterminant dans le débat qui commence ici. Sachant que cette interprétation est internationalement reconnue dans la jurisprudence, la présente étude tentera donc de poser les problèmes qu'elle ne permet pas de résoudre. Conscient du poids de ces résolutions, l'auteur les a donc incluses dans le document à titre d'annexe.

³ Il est stipulé dans la Convention de Vienne sur le droit des traités que les dispositions des instruments juridiques internationaux doivent être interprétées suivant le sens ordinaire (art. 31, vol. 1155). Cependant, définir le sens des mots «commun» et «peuple» c'est accroître la confusion. Le dictionnaire de la langue espagnole de la Real Academia le définit comme «un conjunto de personas de un lugar, región o país» (un ensemble de personnes d'un lieu, d'une région ou d'un pays). Le dictionnaire Harrap's comme «a body of persons held together by belief in common origin, speech, culture, political union, or by common leadership» (un ensemble de personnes réunies par la croyance à une origine commune, la langue, la culture, l'union politique ou par un dirigeant commun), etc., ajoutant cependant deux acceptions très utiles pour comprendre l'histoire du concept: «voters as a body» (le corps des électeurs) et «subjects or supporters of a monarch» (les sujets ou partisans d'un monarque). Le dictionnaire Webster's définit ce terme comme représentant «tout un groupe de personnes constituant une communauté ou un autre groupe en vertu d'une culture, d'une religion ou d'un autre élément similaire communs». En 1989, à la demande de l'UNESCO, le juge Michael Kirby en a donné la définition suivante: «Un groupe d'êtres humains individuels ayant en commun tous les éléments suivants ou certains d'entre eux: a) une tradition historique commune, b) une identité raciale ou ethnique, c) une homogénéité culturelle, d) une unité linguistique, e) des affinités religieuses ou idéologiques, f) un lien territorial, g) une vie économique commune. L'UNESCO a ajouté que «le groupe, en tant qu'ensemble, doit avoir la volonté d'être identifié comme étant un peuple ou la conscience d'être un peuple». Nous reconnaissons que les définitions sont tout à fait

insuffisantes car de nombreux groupes autochtones possèdent ces caractéristiques, de même que la plupart des minorités. On pourrait en déduire que ce sont les principaux titulaires du «droit des peuples à l'autodétermination». En revanche, il conviendrait de se demander lesquelles des caractéristiques susmentionnées peuvent s'appliquer à des sociétés modernes complexes comme celles de la majorité des pays développés, par exemple ceux dans lesquels prédomine la diversité raciale et culturelle et où l'unité linguistique est remise en question par les migrations et change rapidement, où la diversité religieuse va croissant et où la vie économique est une chose commune non seulement du «peuple» en question, mais aussi de nombreux «peuples». Comme on peut le voir, la majorité des pays dans lesquels, nul n'en doute, existe et s'exerce jalousement le «droit à l'autodétermination», ne correspondent pas théoriquement à ces définitions traditionnelles visant à définir le titulaire de ces droits. Ces définitions de la notion de «peuple» sont indubitablement insuffisantes pour le processus de globalisation et d'échanges à grande échelle auquel nous assistons. (Voir à ce sujet les écrits suivants de Michael van Walt van Praag sur l'application du droit à l'autodétermination pour contribuer à la prévention des conflits. Rapport de la Conférence d'experts tenue à Barcelone du 21 au 27 novembre 1998, organisée par la Division des droits de l'homme, démocratie et paix de l'UNESCO et le Centre UNESCO de Catalogne. Michael C. van Walt van Praag et Onno Seroo, éditeurs, p. 15).

⁴ La hâte évidente avec laquelle les Nations Unies ont reconnu les «États» issus de l'ex-Yougoslavie a contribué à affaiblir ce type de distinction formelle. Nombre de nouveaux États acceptés par les Nations Unies ne satisfaisaient à aucun des critères susmentionnés du mot «peuple». Ils n'ont pas d'unité raciale, ni territoriale ou religieuse et encore moins une économie autonome.

⁵ Tant les observateurs que les gouvernements ont été frappés de constater que des groupes minoritaires, au lieu de se déclarer comme étant des «minorités» nationales, linguistiques, ethniques ou autres, ont affirmé appartenir à la catégorie des «peuples autochtones», afin d'être dotés de droits plus importants.

⁶ La paix ou le Traité de Westphalie, conclu à Munster en 1648 à l'issue de la célèbre guerre de Trente ans, a établi le droit à la souveraineté et créé d'une certaine façon le droit international dans ce domaine.

⁷ «Nombre de conflits violents et de longue durée opposent aujourd'hui des États et des populations non représentés et se caractérisent par un déséquilibre extrême des forces en présence. Il s'ensuit que les populations représentées ne sont souvent pas en mesure d'engager avec les États des négociations leur permettant de parvenir à un règlement pacifique des conflits et que ces conflits ont tendance à se poursuivre pendant des décennies, causant d'innombrables souffrances et la disparition de cultures. Il faut, pour remédier au déséquilibre des pouvoirs qui est à l'origine de ces conflits, que les gouvernements et les organismes non gouvernementaux de tous les pays soutiennent activement le droit des peuples à l'autodétermination, accordent la priorité à ces conflits et promeuvent leur règlement par des moyens pacifiques.

Le refus du droit à l'autodétermination a entraîné nombre de conflits à long terme dont la plupart ne sont pas encore réglés. Il importe de reconnaître que ce n'est pas le droit à l'autodétermination qui mène aux conflits, mais plutôt le refus d'accorder ce droit. Il est par conséquent impératif de faire du droit à l'autodétermination, reconnu par la communauté

internationale, un moyen de prévention et de règlement des conflits.» (Agenda de La Haye pour la paix et la justice au XXI^e siècle, Documents de la Conférence.)

«L'Agenda de La Haye pour la paix et la justice au XXI^e siècle est le résultat d'un processus intensif de consultations entre les 72 membres des comités d'organisation et de coordination de l'Appel de La Haye pour la paix et les centaines d'organisations et de particuliers qui ont participé activement au processus de l'Appel de La Haye pour la paix. L'Agenda représente ce que ces organisations de la société civile et ses citoyens considèrent comme certains des plus grands défis auxquels doit faire face l'humanité à la veille du troisième millénaire.»

⁸ Les textes sont trop nombreux pour qu'on les ignore. Ils évoquent un phénomène qui a été analysé sous différents aspects mais qui révèlent un même processus structurel. Nous analysons cette question de façon détaillée dans notre livre intitulé *La Emergencia indígena en America latina* (Fondo de Cultura Económica, 2001).

⁹ Selon l'anthropologue C. Geertz qui constate que face aux processus de désintégration sociale renaissent les «liens primordiaux», c'est-à-dire des relations symboliques qui ont uni historiquement les sociétés et les communautés.

¹⁰ À la Sous-Commission, nous commençons à considérer que depuis déjà une décennie, la conséquence la plus importante de la globalisation serait la mondialisation des droits et, partant, l'internationalisation des normes et, par conséquent, une prise de conscience internationale de ce que l'on considère comme étant des violations des droits de l'homme. La lutte pour le Tribunal pénal international et les divers tribunaux spéciaux n'en est qu'un exemple particulier. L'extraterritorialité juridique s'inscrit également, de toute évidence, dans le cadre de la globalisation. Voir le document indépendant intitulé «Pinochet», qui porte sur le procès du Général Augusto Pinochet, à Londres, publié par l'éditeur du quotidien *El País*, Ernesto Ekaiser (Madrid, 2003).

¹¹ Il convient de signaler que s'étaient formées autour des capitales administratives anglaises d'Amérique du Nord, ainsi que dans certaines capitales espagnoles et portugaises, des oligarchies créoles, c'est-à-dire nées dans les colonies et nourrissant un sentiment anticolonial croissant. Il y eut donc dans de nombreux pays une «société créole» qui n'était pas régie par l'arbitraire. Les frontières de ces sociétés ne correspondaient pas toujours, cependant, à leurs frontières administratives. Dans le cas des autochtones d'Amérique latine et dans les zones frontalières nord-américaines du Canada et du Mexique, la situation était différente car les frontières administratives ne coïncidaient pas avec les réalités ethnosociales et ethnoculturelles, ce qui a conduit à la situation actuelle où un même groupe ou peuple autochtone se trouve réparti entre plusieurs pays.

¹² Selon les définitions susmentionnées, il s'agissait dans de nombreux cas d'un «protopeuple», c'est-à-dire d'un ensemble bigarré de groupes et de sociétés de caractère divers qui ont été «convaincus» par les élites, par le biais de l'éducation et du patriotisme, de former une nation. Sur la constitution des nationalités, voir le célèbre livre de Benedict Anderson: *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres, 1983, publié

en espagnol sous le titre *Comunidades Imaginadas* (Fondo de Cultura Económica, Mexique, 1995).

¹³ Rawls définit le «peuple» comme étant le «corps politique» sans entrer des définitions de fond, analysant avec justesse les caractéristiques de la société contemporaine. Au cours de ses dernières années, le célèbre philosophe politique John Rawls a étudié le «droit des peuples», s'écartant des conceptions purement libérales et républicaines les plus traditionnelles et reconnaissant d'une certaine manière le fait du communautarisme et la possibilité de traiter les citoyens de diverses manières au sein des sociétés. «Rawls, comme on le sait, s'est efforcé de résister aux courants utilitaires et intuitionnistes de la tradition anglo-saxonne en construisant une vision néocontractualiste enracinée dans la pensée kantienne. Sa théorie établit la priorité de la justice sur tout calcul tenant compte d'intérêts sociaux et, fondamentalement, sur toute conception du bien. Est une société «bien ordonnée» celle dont les citoyens respectent un accord de base reposant sur deux principes de justice qui consacrent, en premier lieu, la prééminence des droits individuels et des libertés publiques et, en deuxième lieu, l'assujettissement des inégalités économiques et sociales à l'égalité des chances et à l'équité en matière de répartition». Voir Jorge Raúl de Miguel, «Rawls y la filosofía kantiana del derecho internacional» dans *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 34, Madrid, 2001, p. 345 et suiv.

¹⁴ «L'autodétermination devrait être comprise ou reformulée au sens le plus large. Cela contribuerait vraiment et profondément à la prévention et au règlement des conflits. Les participants à la Conférence sont parvenus à cette conclusion après un long débat sur le sens et la nature de l'autodétermination.» (Conférence de l'UNESCO, 1998, citée plus haut)

¹⁵ Le Groupe de travail sur les minorités a eu connaissance sur le terrain de nombreux exemples de «statuts spéciaux» ou de «statuts d'autonomie». Au cours de ses trois dernières sessions, un ensemble d'études portant sur ces questions ont révélé une méthode de la plus grande importance pour le règlement pacifique et rapide des conflits. Même si, dans de nombreux cas, l'action menée a été pratique et sans reconnaissance explicite des droits à l'autodétermination, cela peut être interprété dans la pratique comme une reconnaissance de ce droit par les États.
