Document generated on 07/14/2025 8:49 p.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

Les minorités territoriales et le droit international

Marie-Chantal Barre

Volume 6, Number 1, 1989

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1101264ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1101264ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Barre, M.-C. (1989). Les minorités territoriales et le droit international. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *6*(1), 26–37. https://doi.org/10.7202/1101264ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1989

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Les minorités territoriales et le droit international

Marie-Chantal BARRE*

I.- Droit international et minorités territoriales
A.- L'évolution du droit international concernant les minorités
B.- L'évolution du droit des peuples à l'auto-détermination
C.- Les organisations internationales et les droits des minorités
II.- Soutien et solidarités des minorités territoriales
A.- Le soutien international aux peuples minoritaires (ses causes, ses conséquences)
B.- Les solidarités entre peuples minoritaires : vers une identité collective d'acteurs internationaux
III.- Les frontières territoriales et idéologiques des minorités nationales
IV.- L'internationalisation des problèmes des peuples minoritaires
A.- L'internationalisation «pacifique»
B.- L'internationalisation «conflictuelle»
C.- Les causes de l'internationalisation

Fin juillet 1987, l'Inde et le Sri Lanka signaient un accord destiné à mettre fin à la lutte des Tamouls pour leur autonomie régionale au sein de l'État cinghalais.

Depuis 1982, une partie des Indiens miskitos du Nicaragua s'est engagée dans la lutte politico-militaire contre le gouvernement, principalement à partir du territoire hondurien. Avec l'aide apportée par les États-Unis lorsque les Sandinistes étaient au pouvoir, le problème miskito s'est brusquement internationalisé avant même d'avoir été perçu comme un problème national.

Les Érythréens, après avoir joui du soutien du bloc socialiste dans leur lutte pour l'indépendance, ont dû amèrement se tourner vers le bloc occidental pour continuer une lutte qui n'était plus utile à leurs alliés antérieurs.

En Nouvelle-Calédonie, les Canaques sont pris dans les enjeux du Bassin du Pacifique où se mêlent les intérêts des deux grandes puissances, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la France.

Au Moyen-Orient, le Liban, qui constitua pendant longtemps un exemple d'équilibre entre les différents groupes confessionnels, est actuellement déchiré et se trouve au centre d'enjeux internationaux qui dépassent complètement les intérêts de ses communautés.

Les Kurdes, tout comme les Arméniens, se sont vus confisquer par l'histoire le droit de former leur propre État. Mais ils sont toujours là, écartelés entre plusieurs États, s'étant longtemps trouvés pris entre les feux croisés de la Guerre Iran/Irak.

Les deux Guerres mondiales ont été suivies de remaniements de frontières qui, d'un côté, tentaient de répondre aux revendications des minorités européennes, mais d'un autre côté en créaient de nouvelles susceptibles de devenir de nouveaux foyers de tensions internationales.

Ces quelques exemples ont quelque chose en commun : un problème de minorité ethnique qui, théoriquement, aurait dû relever des affaires intérieures de l'État concerné, mais qui, à un moment donné, a pris des dimensions insoupçonnées pour devenir un problème, voire un conflit international.

Ces conflits ne datent pas d'aujourd'hui. Ils ont foisonné dans l'histoire européenne des deux derniers siècles. Ce qui est nouveau, c'est leur déplacement vers les pays du Tiers-Monde. Ce phénomène apparaît étroitement lié à la décolonisation et à la généralisation des États-nations créés sur le modèle européen (celui des anciennes métropoles) dans les pays récemment émancipés.

Certes, tout pouvoir est générateur de minorités. Autrefois, le pouvoir religieux (tels les pouvoirs musulman dans l'Empire ottoman, catholique ou protestant en Europe) engendrait des minorités «religieuses». À l'époque actuelle, les «nations» modernes voient se développer en leur sein des minorités «nationales», celles qui n'ont pas eu la chance de pouvoir construire leur propre État.

Le problème se complique lorsque ces minorités se trouvent réparties sur deux ou plusieurs États nationaux, devenant de ce fait un problème international susceptible de se transformer en conflit sous la conjonction de divers facteurs internes et/ou externes. Ces conflits peuvent se limiter à de simples frictions bilatérales, mais peuvent aussi s'étendre régionalement, voire dégénérer en affrontements majeurs (guerres mondiales).

La question des minorités continue pourtant de ne relever que du droit interne des États. Si elles apparaissent de plus en plus comme des acteurs internationaux avec lesquelles il faut compter, les minorités ne sont pas reconnues comme tels dans la théorie des relations internationales, laquelle demeure pour l'essentiel, comme l'a bien remarqué Marcel Merle, «construite autour de l'État-nation»[1].

* Docteure de 3ème cycle de l'Institut des Hautes études d'Amérique latine de Paris. Ce texte constitue un extrait d'une étude effectuée pour le Colegio de México et l'Université des Nations Unies, dans le cadre d'un projet sur les minorités ethniques et le développement économique et social, dirigé par le Dr Rodolfo Stavenhagen (Colegio de México).

1 M. MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1981, p. 149.

Revue québécoise de droit international, vol 6 nº 1, pp. 12-23.
(1989-90) 6 *R.Q.D.I.* 26-37.

D'autres types de minorités, non territoriales, telles les minorités religieuses, gitanes et immigrées (notamment en Europe occidentale, qu'elles soient d'origine économique ou politique), posent elles aussi des problèmes internationaux, ou influent sur la politique extérieure des États dont elles dépendent (exemples : les communautés mexicaines et juives aux États-Unis, les Musulmans en U.R.S.S., le poids du facteur religieux au Moyen-Orient...).

Certains peuples qui ont essaimé dans le monde entier en diasporas constituent autant de minorités dans les pays où ils se sont fixés, et acquièrent ainsi une dimension internationale, sans qu'il y ait obligatoirement conflit. C'est le cas notamment des Juifs, des Chinois, des Libanais et des Arméniens.

Les immigrés, en particulier en Europe occidentale, font le plus souvent l'objet d'accords bilatéraux entre pays d'origine et pays récepteurs, mais aussi de politiques concertées émanant des institutions régionales (comme le Parlement européen). Il en est de même pour les Gitans.

Nous nous proposons ici de réfléchir sur les dimensions internationales des problèmes des minorités uniquement à *base territoriale*, afin de délimiter notre champ d'étude sans nous disperser dans des situations très différentes. Si, comme nous l'avons écrit ailleurs[2], la notion de «minorité» renvoie à l'idée d'un groupe dominé qui ne peut s'épanouir pleinement en tant que communauté différenciée, et si la «situation minoritaire» est une situation vécue collectivement, il n'en reste pas moins que, sous ces termes, se retrouvent des problématiques très différentes. Les dimensions internationales des problèmes ethniques seront distinctes selon que nous parlerons de minorités à base territoriale ou de minorités sans territoire. L'une des grandes différences réside dans le fait que les premières sont directement liées au thème des frontières et du contrôle de l'espace par les États nationaux. C'est là un élément essentiel dans le développement des conflits internationaux impliquant des minorités. L'existence même de l'État requiert «la présence d'un territoire, d'une population, et d'un gouvernement. Juridiquement, l'unité étatique se distingue des autres collectivités territoriales par le critère de la souveraineté»[3].

Les minorités auxquelles nous nous référerons ici comportent un territoire et une population cohérente et différenciée par rapport aux autres, mais généralement pas de gouvernement, quoiqu'elles puissent jouir d'une certaine part de pouvoir au sein de l'État national, éventuellement à travers un gouvernement autonome.

Les minorités peuvent être amenées à chercher des soutiens internationaux pour défendre leurs objectifs. Mais, par ailleurs, certains acteurs internationaux peuvent être tentés de les utiliser dans le but d'affaiblir l'État dont elles dépendent.

Dans cette étude, évidemment très succincte pour un si vaste problème, nous ne prétendons pas apporter de réponses aux multiples questions qui se posent, mais une contribution à la réflexion sur un thème qui, quoique toujours très présent dans les relations internationales, reste le parent pauvre des instruments internationaux.

Nous verrons dans une première partie comment le droit international traite le problème des minorités et comment il a vu diminuer peu à peu ses compétences en ce domaine pour les abandonner aux seuls États. Dans une seconde partie, nous étudierons comment les minorités elles-mêmes se projettent sur la scène internationale, notamment en développant de nouvelles solidarités. Enfin, nous procéderons à quelques réflexions théoriques pour dégager des lignes générales de cette dynamique des minorités dans le contexte international, phénomène essentiellement moderne, et qui, semble-t-il, est appelé à s'amplifier.

I.- Droit international et minorités territoriales

A.- L'évolution du droit international concernant les minorités

La protection internationale des minorités trouve son origine dans la tentative de sauvegarder la position des groupes religieux dissidents[4].

Le problème des minorités religieuses n'allait certes pas disparaître avec la multiplication des États-nations de type européen. Il allait dès lors s'ajouter, ou parfois coïncider, avec de nouvelles minorités dont l'affirmation s'effectuera parallèlement à l'affirmation des États modernes, les minorités «nationales».

Le mouvement des nationalités allait renforcer un principe qui commençait à se conceptualiser, celui du droit des peuples à l'autodétermination, défendu par Napoléon III au XIX[e] siècle, puis explicitement par le Président Wilson dans ses 14 points présentés à la fin de la Première Guerre mondiale[5].

De son côté, l'Union soviétique entreprenait une savante dialectique entre le droit des peuples à l'autodétermination et la primauté pour elle de la lutte des classes, dans un but de contrôle de cet État multinational qu'est l'U.R.S.S..

C'est la Société des Nations créée en 1919 qui sera chargée de vérifier l'application des dispositions concernant les minorités contenues dans les divers traités de paix signés à la fin de la Guerre de 1914-1918. En devenant la garante des traités dits «de minorités», la S.D.N. inaugurait un système de contrôle international de la politique d'un certain nombre d'États à l'égard de leurs minorités. C'était la première fois que des minorités se voyaient reconnaître internationalement des droits déterminés. Mais ces droits ne concernaient pas toutes les minorités au sens où nous l'entendons à l'époque actuelle. Ils se référaient aux minorités issues du remaniement de l'Europe à la suite de la Paix de Versailles[6], à savoir celles qui se trouvaient séparées de leur État national de référence et insérées dans un autre État national.

2 A.-M. BARRE, «Les minorités en Europe occidentale», (1984) 4 *Documents MEDES* (Université des Nations Unies/Colegio de México) 3.

3 D. COLARD, *Les relations internationales*, Paris, Masson, 1977, p. 53.

4 C. INIS, *National Minorities, an International Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1955, p. 6.

5 *Discours prononcé par le Président Wilson le 31 mai 1919 à la huitième séance plénière de la Conférence de la paix*, reproduit dans N. FEINBERG, *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris, Rousseau Éditeurs, 1929, pp. 164-167.

6 *Traité de Paix de Versailles*, reproduit dans E.J. OSMANCZYK, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, London, Taylor and Francis, 1985, p. 866.

Par ailleurs, l'une des grandes critiques faite à cette protection internationale des minorités issue de la Grande Guerre, c'est qu'elle ne s'appliquait qu'à certains États déterminés, et à aucune grande puissance de l'époque : ni à la Grande-Bretagne pour les Irlandais de l'Ulster, ni à l'Allemagne pour les minorités danoise et polonaise, ni à l'Italie pour la minorité germanophone du Tyrol du sud... De telle sorte que les États soumis aux obligations des traités de 1919 réclamèrent en 1922 la généralisation du système, demande qui culmina lors de la XVe session de l'Assemblée de la Société des Nations en 1934 au cours de laquelle la Pologne, appuyée par la Yougoslavie, les Pays-Bas, la Suisse, la Turquie et l'Irak, exigea une convention générale sur la protection des minorités. Ce qui provoqua l'opposition immédiate de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique, et le retrait immédiat de cette proposition[7]. Cet épisode fut décisif pour l'avenir de la S.D.N. qui commença dès lors à décliner.

À partir de cette période et à la suite de la Seconde Guerre mondiale, la protection des minorités aura tendance à ne plus être considérée comme un problème international global, mais s'orientera vers la bilatéralisation : les États concernés règleront entre eux leurs problèmes bilatéraux relatifs aux minorités, et non plus la communauté internationale.

Par ailleurs, après 1945 s'affirme une tendance à l'individualisation de la protection des minorités : ce ne sont pas tant les minorités que les membres de ces minorités qui seront pris en compte dans les grands instruments internationaux. Le fameux article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[8] illustre cette nouvelle tendance :

> Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Les minorités peuvent aussi se référer à d'autres instruments et en exiger le respect auprès des États signataires, les principaux étant :

-la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*[9];

-le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[10];

-la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*[11];

-la *Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale*[12];

-la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[13];

-la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*[14];

-la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*[15].

À noter le cas particulier de la *Convention (n°107) concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants* de l'Organisation internationale du Travail de 1957[16] qui, elle, se réfère spécifiquement aux collectivités. La tendance intégrationniste de cette Convention, dénoncée par les organisations indigènes, a amené l'O.I.T. à engager un long processus de révision de ce document[17]. Cette Convention se limite aux minorités ethniques indigènes, donc principalement aux pays du Tiers-Monde.

La *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948[18] (qui ne comporte aucune référence aux minorités ethniques, mais seulement à la défense du principe de la non-discrimination relative à la race, au sexe, à la langue ou à la religion) semble avoir inspiré tout le droit international concernant les minorités depuis la création des Nations Unies, droit caractérisé par un glissement du collectif vers l'individuel. On évitera le plus possible de heurter la souveraineté nationale des États. Les problèmes de minorités relèveront avant tout du droit interne des États et non de la communauté internationale.

B.- L'évolution du droit des peuples à l'autodétermination

Cette prudence va se retrouver dans l'interprétation du droit des peuples à l'autodétermination. Celui-ci, après avoir été invoqué à la suite de la Première Guerre mondiale pour la constitution de nouveaux États nationaux européens, sera repris à la suite de la Seconde Guerre mondiale, non plus en faveur des minorités européennes, mais des peuples coloniaux. Donc, on assiste à un déplacement de l'application du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes de l'Europe vers le Tiers-Monde. La *Déclaration des Nations Unies sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*[19] sera élaborée sous la pression des événements puisqu'à cette date «un grand nombre de territoires dépendants» avaient «accédé à la liberté et à l'indépendance». L'Assemblée générale reconnaissait «les tendances toujours plus fortes vers la liberté qui se manifestent dans les territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance».

Le principe d'autodétermination des peuples énoncé dans l'article premier de la *Charte des Nations Unies*[20], dont l'objectif est de «développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes», sera appliqué uniquement aux peuples coloniaux.

7 C. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1974, tome II, p. 750.

8 (1976) 999 R.T.N.U. 187.

9 A.G. Rés. 217A, Doc. Off. A.G., 3e session, p. 71, Doc. N.U. A/810 (1948).

10 (1976) 993 R.T.N.U. 13.

11 (1962) 429 R.T.N.U. 93.

12 UNESCO, Paris, 1967.

13 (1969) 660 R.T.N.U. 213.

14 (1951) 78 R.T.N.U. 277.

15 (1955) 213 R.T.N.U. 221.

16 (1959) 328 R.T.N.U. 247.

17 *Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, reproduite dans *Compte rendu des Travaux, Conférence internationale du Travail, soixante-seizième session 1989*, 1ère éd., Genève, Bureau international du Travail, 1990, pp. 17-35.

18 *Supra*, note 9.

19 A.G. Rés. 1514 (XV), Doc. Off. A.G., 15e session, supp. n° 16, Doc. N.U. A./4684 (1960) [ci-après dénommée Déclaration sur l'indépendance des peuples coloniaux].

20 [1945] R.T. Can. n° 7.

Ainsi, en 1961 était créé le Comité de la décolonisation ou Comité Spécial des Vingt-Quatre pour appliquer rapidement et intégralement la Déclaration sur l'indépendance des peuples coloniaux, formuler des recommandations sur chaque territoire non encore indépendant et informer le Conseil de Sécurité de tous faits nouveaux survenus dans ces territoires qui risquent de menacer la paix et la sécurité internationales.

L'O.N.U. a ainsi favorisé le processus de décolonisation des années soixante et soixante-dix de la grande partie des peuples coloniaux et donc favorisé leur constitution en États nationaux. Mais, à la différence de l'après Première Guerre mondiale, les nouveaux États nés de la décolonisation n'ont pas été tenus de considérer leurs problèmes de minorités ethniques. Et, par la suite, à notre connaissance, ils n'ont pas signé de traités spéciaux sur ce sujet.

La seule minorité qui reçoive le soutien des Nations Unies dans sa lutte de libération nationale est le peuple palestinien (qui d'ailleurs peut compter sur des appuis internationaux de poids). En 1975 était créé un Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, réaffirmés dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale. L'Organisation de Libération de la Palestine (O.L.P.) jouit du statut d'observateur auprès de cette organisation internationale et peut participer à certains de ses travaux.

Nous pouvons observer dans l'évolution du droit des relations internationales une tendance à affirmer de plus en plus l'intégrité territoriale des États, dans un souci de maintenir l'intangibilité des frontières. Mais, en même temps, on proclame le principe d'autodétermination des peuples, principe qui, dans certains cas, entre en contradiction avec celui de l'intégrité territoriale.

Par exemple, la *Déclaration relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, adoptée par les Nations Unies le 1er mai 1974[21], estime que ce nouvel ordre international devrait être fondé, entre autres, sur les principes d'égalité souveraine des États, d'autodétermination de tous les peuples, d'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, d'intégrité territoriale et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États.

De plus, à l'ambiguïté du terme «peuple» (dont aucune définition n'est reconnue unanimement) s'ajoute celle du concept d'«autodétermination» que chacun entend à sa façon et selon son avantage.

Actuellement, hormis le contexte de décolonisation ou de discrimination raciale, les Nations Unies répugnent à considérer que le droit à l'autodétermination signifie droit à l'indépendance[22]. Il en résulterait de graves menaces pour de nombreux États. N'oublions pas non plus que l'O.N.U. étant une organisation intergouvernementale, il est difficile d'imaginer que les États élaborent un droit international qui leur soit défavorable. Le droit international est conçu en fonction des États et de leur souveraineté nationale. Ce sont eux, et non les minorités, qui sont sujets de droit international dans l'ordre international qu'ils ont eux-mêmes créé.

Parmi les territoires considérés comme dépendants par les Nations Unies en 1987 se trouvaient notamment le Sahara occidental, le Timor oriental et la Nouvelle-Calédonie.

Le droit à l'autodétermination des peuples a donc évolué depuis la Première Guerre mondiale, où les caractéristiques ethniques servaient alors théoriquement de bases pour déterminer les frontières des nouveaux États (nous disons «théoriquement» car dans la réalité se créèrent de nouvelles minorités). Après la Deuxième Guerre mondiale et l'enclenchement du processus de décolonisation, l'indépendance des peuples coloniaux s'est effectuée en conservant les frontières coloniales : les caractéristiques ethniques ont été totalement ignorées. Enfin, actuellement, les minorités elles-mêmes (et en particulier celles qui ne disposent pas d'État national de référence) s'emparent du principe d'autodétermination dans un sens qui n'a pas été prévu dans le droit international, c'est-à-dire en opposition aux États-nations dont elles dépendent (ce qui ne veut pas dire non plus que toutes aspirent à un État national). Et, comme le fit la Pologne en 1934, elles réclament un droit international des minorités ethniques.

C.- Les organisations internationales et les droits des minorités

Le problème des minorités est pourtant toujours présent en toile de fond de nombreux conflits internationaux. L'O.N.U. est bien placée pour le savoir puisque le Conseil de sécurité a été maintes fois saisi d'affaires en rapport avec des minorités : ainsi en est-il du Proche-Orient, de Chypre, des territoires arabes occupés par Israël et de la situation au Nicaragua, qui ont tous fait l'objet de résolutions répétées. D'autres cas, comme ceux du Timor oriental, de la Palestine et du Liban ont également été discutés au sein de cette organisation internationale.

L'O.N.U. ne compte qu'un seul organe qui traite de la question des minorités : la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, créée en 1947, qui fait partie de la Commission des droits de l'Homme. La plupart des résolutions qui en ont émané jusqu'à présent concernent l'apartheid en Afrique du Sud, mais d'autres se rapportent au Guatémala, au Timor oriental et au Sri Lanka. D'une manière générale, cette Sous-commission s'attache plus à dénoncer la discrimination qu'à favoriser la protection des minorités.

Cependant, dans le cadre des travaux de la Sous-commission a été créé un groupe de travail annuel sur les populations autochtones qui regroupe des membres de la Sous-commission et d'organisations indigènes.

C'est aussi cette même Sous-commission qui se lança en 1950, peu après sa création, dans une laborieuse tentative de définition et de classification des minorités. Selon le rapport de la Sous-commission, le terme «minorité» «désigne des collectivités présentant certaines caractéristiques (ethniques, linguistiques, culturelles, religieuses...) et, presque toujours, des collectivités ayant un caractère national. Les membres d'une minorité ainsi définie ont le sentiment qu'ils constituent un groupe ou un sous-groupe national qui diffère de l'élément prédominant»[23].

21 A.G. Rés. 3201 (S-IV) et 3202 (S-VI), Doc. off. A.G., 6e session extraordinaire, supp. n° 1, pp. 3 et 5, Doc. N.U. A/9559 (1974).

22 M.-C. SMOUTS, «Décolonisation et sécession, double morale à l'ONU?», (1972) 22 *Revue française de science politique* 55.

23 *Définition et classification des minorités*, Mémorandum, Doc. Off. A.G., Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre...

En ce qui concerne les critères de classification des minorités, la Sous-commission les relève comme suit :

-classification du point de vue quantitatif;

-classification du point de vue de la proximité;

-classification du point de vue de la nationalité;

-classification du point de vue du caractère national de l'État;

-classification du point de vue de l'origine et de la situation par rapport à l'État;

-classification selon les circonstances dans lesquelles la minorité a été rattachée à l'État;

-classification du point de vue de l'inclusion totale ou partielle dans la juridiction territoriale de l'État;

-classification selon les aspirations de la minorité.

Certaines organisations indigènes sont, en tant qu'O.N.G. (organisations non gouvernementales), dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies. Citons-en quelques-unes relatives aux Indiens des Amériques : le Conseil international des traités indiens, l'Indian Law Resource Center, le Conseil mondial des peuples indigènes et le National Indian Youth Council. Ce furent les O.N.G. qui organisèrent aux Nations Unies, à Genève, deux importantes conférences internationales sur les peuples autochtones, en 1977 et en 1981.

Le thème des minorités est également traité au sein de diverses institutions spécialisées des Nations Unies. Ainsi la division des droits de l'Homme et de la paix de l'UNESCO a-t-elle organisé trois réunions d'experts sur les problèmes d'ethnocide et d'ethnodéveloppement, la première au Costa-Rica en décembre 1981, la seconde en Haute-Volta en février 1983 et la troisième en Norvège en juin 1983. La *Déclaration de San José*, issue de la première, est devenue un important document de référence en Amérique latine. En 1982, dans la République de Saint-Marin, la même division de l'UNESCO organisait un colloque international d'experts sur le thème «Droits de solidarité et droits des peuples».

Au niveau des organisations internationales européennes, aucune division ou commission ne porte spécifiquement sur les minorités. L'idée d'un droit européen des groupes ethniques est certes présente, mais elle n'a encore jamais pu se concrétiser. Dans ce long cheminement, il convient de rappeler que le Parlement européen a adopté une charte communautaire des langues et cultures régionales et une charte des droits des minorités ethniques, ainsi qu'une résolution sur les mesures en faveur des langues et des cultures minoritaires.

Du Conseil de l'Europe ont émané plusieurs documents : la Résolution 136 de 1957 relative à la situation des minorités nationales en Europe[24]; la Recommandation 213 de 1959 relative à la situation des minorités nationales en Europe[25]; la Recommandation 285 de 1961 relative aux droits des minorités nationales[26] et la Recommandation 928 de 1981 relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe[27]. Rappelons aussi la *Déclaration de Galway* de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, datée de 1975. Ces dernières années, le Conseil de l'Europe s'est surtout penché sur les cultures et les langues. Ainsi, en 1984 se tenait à Strasbourg une audition publique intitulée «Vers une charte des langues régionales et minoritaires en Europe». Le Parlement européen a adopté de nombreuses résolutions concernant certaines minorités spécifiques faisant l'objet de conflits internationaux (Chypre, Sri Lanka, Irlande du Nord...).

Enfin, d'autres documents internationaux ont acquis une certaine notoriété, comme la *Déclaration universelle des droits des peuples*[28] (adoptée à l'initiative d'une organisation non gouvernementale, la Fondation Internationale Lelio Basso), qui comporte une section sur les droits des minorités.

L'*Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe* du 1er août 1975, qui entérinait la division politico-territoriale de l'Europe issue de Yalta et de Potsdam, voit le problème des minorités comme suit:

> Les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine.[29]

La difficulté pour les minorités qui cherchent à se faire entendre sur le plan international réside, d'une part, dans le fait que dans l'état actuel du droit international, celles-ci relèvent des affaires intérieures de l'État national dont elles dépendent (sauf si un conflit interne les impliquant met en jeu d'autres acteurs qui font acquérir à ce conflit un caractère international) et, d'autre part, dans le fait que le droit international se réfère fondamentalement aux individus et non aux collectivités, donnant la primauté aux droits de l'Homme sur les droits des peuples. C'est là le coeur du débat.

Ainsi, les minorités se trouvent obligées de «piquer» au gré des instruments internationaux les quelques paragraphes qui, ici et là, peuvent les concerner, faute d'un droit international public qui leur soit spécifique.

II.- Soutien et solidarités des minorités territoriales

A.- Le soutien international aux peuples minoritaires (ses causes, ses conséquences)

Si les problèmes des minorités territoriales peuvent être récupérés ou utilisés par des puissances étrangères et d'autres intérêts, leur problème en tant que minorités existe

...les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, New York, Lake Success, 1950.

24 Rapport de la Commission juridique, *Textes adoptés par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, 29 octobre 1957, 9e session ordinaire, 27e séance, Document 731.

25 Rapport de la Commission juridique, *Discussions par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, 17 septembre 1959, 11e session ordinaire, 19e séance, Document 1002.

26 Rapport de la Commission juridique, *Discussions par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe*, 28 avril 1961, 13e session ordinaire, 8e séance, Document 1299.

27 Rapport de la Commission de la culture et de l'éducation, *Discussions par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, 7 octobre 1981, 33e session ordinaire, 18e séance, Document 4745.

28 Reproduite dans A. CASSESE et E. JOUVE (dir.), *Pour un droit des peuples*, Paris, Berger-Levrault, 1978, pp. 27-30.

29 Reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public : notes et documents*, 2e éd., Montréal, Les Éditions Thémis Inc., 1990, p. 559.

également en lui-même. Pour certaines minorités, le fait d'être prises dans des enjeux internationaux peut dans certains cas agir en faveur d'une prise de conscience de la société nationale à leur égard. Ainsi, il est évident que les Sandinistes du Nicaragua n'auraient certainement pas considéré le problème de la Côte Atlantique de la même manière (élaboration d'un projet d'autonomie et inscription de celle-ci dans la Constitution de 1987) s'ils n'avaient pas subi les multiples pressions internationales que nous connaissons.

Le contexte international ou régional peut favoriser la prise en compte par les États de certaines demandes. Les traités de minorités qui ont suivi la Première Guerre mondiale en constituent un exemple. Mais ce même contexte international peut aussi jouer contre l'intérêt de certains peuples comme les Arméniens, les Kurdes, les Irlandais du Nord et les Basques.

La position de force ou de faiblesse d'une minorité ne dépend pas seulement de son importance démographique et de l'espace qu'elle occupe dans un territoire national ou régional donné. Elle dépend certes de la lutte qu'elle mène pour affirmer et défendre sa propre identité, de sa capacité de négociation, du rapport de forces au niveau interne et des conditions politiques, mais aussi et surtout des soutiens qu'elle est à même d'obtenir.

Mais ces soutiens ne sont généralement pas gratuits, sauf s'ils émanent de peuples «frères» ou de «confrères» vivant dans un autre État national. Lorsqu'un État défend une minorité assujettie à un autre État, le plus probable est qu'il cherche à l'affaiblir : on l'a vu par exemple avec le soutien apporté par les États-Unis aux Miskitos de l'opposition armée nicaraguayenne, avec l'appui soviétique aux mouvements indiens des États-Unis, avec l'utilisation que l'Irak et l'Iran ont faite de leurs minorités kurdes respectives, et avec l'intérêt des Nazis envers les Bretons pendant la Seconde Guerre mondiale.

Mais certains peuples semblent condamnés à ne recevoir aucun encouragement, même intéressé, comme les Kurdes dont la cause n'est soutenue par aucun pays, ou les Basques dont la force réside surtout dans leur pouvoir économique au sein de l'Espagne (ce sont le Pays Basque et la Catalogne qui firent la révolution industrielle en Espagne). Personne n'a intérêt à rompre l'équilibre de l'Europe occidentale, et encore moins depuis l'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal. Le resserrement de la coopération entre la France et l'Espagne dans la lutte contre le terrorisme basque témoigne de l'affaiblissement de la conflictualité de certaines relations bilatérales dans un processus d'intégration supranationale.

Certaines minorités portent d'ailleurs beaucoup d'espoirs sur les processus d'intégration régionale, pensant y obtenir plus d'espace que dans le «carcan» national. L'obligatoire délégation de certains pouvoirs que suppose pour les États une intégration régionale revient en quelque sorte à affaiblir les États nationaux. C'est l'idée qui anime notamment les minorités européennes qui préconisent le fédéralisme, et en particulier les fédéralistes ethniques.

La construction européenne a ouvert de grands espoirs chez nombre de minorités qui y voient la possibilité de se frayer de nouveaux espaces. En réalité, aucune commission des organismes européens ne porte spécifiquement sur les minorités. Cette vision européenne des minorités n'est pas nouvelle. Elle était présente après la Première Guerre mondiale (la première conférence des nationalités européennes eut lieu en 1925 à Genève). En 1928, le Parti autonomiste breton, dans la *Déclaration de Châteaulin*, prédisait déjà l'unité économique de l'Europe, et défendait la fédération européenne non entre les grands États, mais entre les nationalités[30].

Certaines minorités reçoivent un énorme soutien international, tant matériel et militaire qu'idéologique et politique. C'est le cas des Palestiniens qui jouissent ni plus ni moins du soutien de tout le bloc de l'Est, et d'une reconnaissance grandissante de la part de plusieurs pays occidentaux. Les Sahraouis, eux, ont le soutien de nombreux pays également, ainsi que d'un organisme international, l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A.). En revanche, soucieuse d'éviter toute remise en question des frontières coloniales, l'O.U.A. ignore les demandes érythréennes.

Les revendications des minorités vont du simple régionalisme à l'indépendance, en passant par l'autonomie, le fédéralisme ou le statut particulier. Ces différents types de luttes n'ont pas tous des répercussions internationales. *A priori*, la lutte pour l'autonomie relève des affaires internes des États, mais parfois, elle peut prendre des dimensions internationales insoupçonnées, comme dans les cas du Groenland lors de son retrait de la Communauté européenne le 1er janvier 1985, de la crise de la Côte Atlantique nicaraguayenne ou de celle du Tyrol du Sud. De même pour les Sami de Norvège, dont les demandes réitérées d'autonomie se heurtent systématiquement à un refus, qui s'explique facilement dans le contexte de l'appartenance de la Norvège à l'OTAN, et du fait que ce pays comporte une frontière commune avec l'U.R.S.S., précisément en plein territoire sami. La lutte pour l'autonomie des Tamouls du Sri Lanka, quant à elle, s'est transformée en une lutte pour l'indépendance, avec implication de l'Inde voisine. D'autres causes visent le rattachement de la minorité à sa mère patrie : par exemple, l'Ogaden (Somalie) et l'Ulster (Irlande).

Les minorités dont la lutte acquiert une dimension internationale systématique sont celles qui poursuivent l'indépendance, notamment les mouvements de libération nationale. Tout mouvement de libération nationale d'une minorité concerne la communauté internationale puisqu'il vise à construire un nouvel État. D'ailleurs, très souvent, les minorités impliquées dans des conflits internationaux comportent des secteurs indépendantistes actifs. Il est aussi difficile d'imaginer qu'un mouvement de lutte armée ne reçoive aucune aide de l'extérieur. Enfin, l'éventuelle indépendance d'une minorité peut avoir de grandes conséquences sur l'équilibre régional. Ainsi, si la Nouvelle-Calédonie devenait indépendante, la physionomie du Bassin du Pacifique s'en trouverait modifiée sensiblement avec le retrait de la souveraineté française d'un immense espace maritime, ouvrant la porte à de nouveaux jeux d'influences.

Certaines minorités mènent des actions diverses au niveau international afin de se trouver de nouveaux soutiens et de faire connaître leur cause. Ces actions peuvent consister en propagande politique (notamment à travers les représentations des organisations à l'étranger), en activités culturelles (développées par les diasporas issues de processus d'émigration économique ou politique), et prennent parfois la forme du terrorisme (telles les actions des Arméniens en France et celles des Palestiniens).

30 M. DUHAMEL, «La question bretonne dans son cadre européen», (1978) *Les Cahiers de «L'Avenir de la Bretagne»* 5.

B.- Les solidarités entre peuples minoritaires : vers une identité collective d'acteurs internationaux

Il faut cependant remarquer que les minorités ne sont pas politiquement homogènes. En leur sein se heurtent de multiples tendances allant des plus modérées aux plus radicales. La présence que les minorités peuvent avoir sur le plan international dépend de leur degré de consensus interne. Ainsi, la présence internationale du Québec illustre que le projet québécois va au-delà des tendances partisanes intérieures et trouve une cohérence qui lui permet de se projeter avec assurance sur la scène internationale.

De nombreuses minorités étant divisées par des frontières, elles représentent d'emblée un problème international, même s'il n'y a pas toujours conflit. Cette situation favorise les solidarités entre les minorités et leur État de référence lorsqu'il existe. Leur identité s'en trouve alors renforcée.

Des contacts s'établissent pour construire de nouvelles solidarités culturelles et linguistiques : les congrès pan-celtiques, les rencontres alémaniques et le Grand Conseil frison en sont quelques exemples. Ces solidarités peuvent être uniquement régionales (tels le Conseil nordique sami, les Inuit, les Indiens d'Amérique centrale), ou se concrétiser dans des organisations mondiales (tel le Conseil mondial des peuples indigènes). En Europe existent diverses organisations ethniques internationales comme l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (U.F.C.E.), l'Association internationale pour la défense des langues et des cultures menacées (A.I.D.L.C.M.), le Bureau européen des langues moins répandues et la Ligue celtique.

Ce processus organisationnel semble pour le moment absent en Europe de l'Est où les minorités ethniques ne peuvent officiellement s'exprimer qu'à travers la culture dans son sens le plus restreint et, éventuellement, par le biais de la religion, comme c'est le cas pour les Musulmans de l'U.R.S.S.. Il semble également être absent en Afrique où la décolonisation récente, puis l'adoption du modèle étatique européen (l'État-nation) et les craintes d'éclatement consécutives à la construction nationale ne sont pas de nature à favoriser les expressions des ethnies minoritaires. En revanche, l'Amérique latine est le théâtre d'un important processus de développement organisationnel des Indiens.

Des rencontres se déroulent régulièrement dans le monde entier. Les peuples arctiques (Sami, Inuit, Indiens du Canada) organisent ainsi des conférences circumpolaires depuis 1973. Ceux-ci sont particulièrement concernés par les questions internationales puisque l'Arctique, qui subit un processus accéléré d'industrialisation et de militarisation, est le lieu d'un face à face entre les deux grandes puissances mondiales... Très souvent, les minorités impliquées dans des enjeux internationaux se situent dans des régions stratégiques (Érythrée, territoire de Trieste, Moyen-Orient) et/ou d'intérêt national (Sikhs au Sri Lanka, Basques en Espagne).

Il convient de relever également une autre dimension internationale des problèmes de minorités qui se situe dans les composantes ethniques des mouvements migratoires. Les flots de réfugiés en Amérique centrale, en Afrique ou en Asie témoignent de ce phénomène qui entraîne des problèmes internationaux particuliers.

Au niveau des organisations internationales, la participation des minorités en tant que telles reste très limitée. L'appartenance à des organisations non gouvernementales leur permet toutefois d'être éventuellement consultées. Leur présence dans les instances régionales s'effectue à titre individuel ou au nom d'une famille politique traditionnelle, mais rarement en tant que membre d'une minorité. Cette participation limitée répond à un système international où les sujets de droit sont les États et les organismes internationaux.

Cependant, si elles ne sont pas sujets de droit international, les minorités se posent de plus en plus en acteurs internationaux, et cette dynamique commence à bousculer la théorie classique des relations internationales. La recherche d'un droit international des minorités constitue un thème de débat de la plus grande actualité.

Déjà, en 1962, le Mouvement fédéraliste européen (M.F.E.) présentait à son congrès, à Lyon (France), un projet de charte fédéraliste dont le rapporteur était le leader et idéologue occitan Guy Héraud. Cette Charte, adoptée par le M.F.E. en 1964, constitue un témoignage de la force de l'idée fédérale chez les peuples européens minoritaires. Ce document s'oppose au système des souverainetés nationales accaparées par les États, qu'il considère anachronique. La clé résiderait dans l'Europe fédérée[31].

Le 4 juillet 1985, c'était au tour des Sami de Finlande, de Norvège et de Suède d'élaborer une Convention sami. Celle-ci, sans remettre en question les États dont les communautés sami dépendent, préconise un territoire autonome (Sameland) par-dessus les frontières séparant les trois pays et correspondant aux régions dans lesquelles les Sami constituent la majorité de la population. Le pouvoir législatif et exécutif émanerait des représentants sami des trois parties du territoire. C'est donc une dualité du pouvoir que proposent les Sami : État national et territoire autonome[32].

Le 18 mai 1985, le Congrès des nationalités européennes à Genève adoptait les *Principes fondamentaux d'un droit européen des communautés ethniques*, portant sur l'autonomie au sein des États et sur l'importance de la représentation appropriée des communautés ethniques dans toutes les instances régionales, nationales et internationales[33].

Enfin, il convient de rappeler d'autres documents importants moins récents, mais qui ont toujours une influence certaine sur les réflexions des minorités en matière de droit international :

-les *Principes fondamentaux d'un droit des communautés ethniques*, adoptés par le 17ème Congrès de l'U.F.C.E., réunie au Danemark, le 22 mai 1967;

-la *Charte des droits des communautés ethniques minoritaires et des minorités linguistiques*, émise à Châtillon, dans le Val d'Aoste, le 25 juillet 1976, par l'Association internationale pour la défense des langues et cultures menacées;

-la *Convention internationale relative à la protection des groupes nationaux ou ethniques ou minorités*, et le projet d'un Protocole pour l'application de la Convention des Nations Unies sur la protection des minorités et groupes ethniques dans le cadre des États du Conseil de l'Europe, proposés par l'INTEREG (Internationales Institüt für Nationalitätenrecht und Regionalismus, München).

---

31 G. HÉRAUD, «Les principes du fédéralisme et la construction de l'Europe», dans *La révolution fédéraliste*, Paris, Presses d'Europe, 1969, p. 39.

32 Europa Ethnica, 4/1985, Wien, pp. 244-245.

33 Europa Ethnica, 2-3/1985, Wien, p. 146.

Le point commun entre ces documents, élaborés indépendamment des États et des organisations internationales, réside dans la volonté de respecter aussi bien les membres des minorités que les groupes eux-mêmes. Ils comblent ainsi un vide que nous avons relevé dans la plupart des instruments internationaux qui ne tiennent compte que des personnes et non des collectivités. Mais, rappelons-le, ces documents ne sont que des propositions.

III.- Les frontières territoriales et idéologiques des minorités nationales

Les problèmes ethniques à base territoriale que nous venons d'observer apparaissent directement liés aux questions des frontières nationales et du pouvoir qui s'exerce sur le territoire ethnique concerné. Le contrôle de l'espace étant l'un des éléments du processus d'intégration nationale des États, l'intégrité territoriale devra à cette fin être préservée coûte que coûte. D'une manière générale, sécurité nationale et intégrité territoriale sont étroitement liées. Pour les minorités, deux positions essentielles se dégagent à partir de la réalité des frontières :

- ou bien elles les acceptent, et leur lutte se situera sur le plan de la recherche d'une relation adéquate, d'un *modus vivendi*, avec l'État dont elles dépendent (régionalisation, autonomie, statut particulier, fédéralisme);
- ou bien elles les refusent, et leur lutte deviendra alors indépendantiste (lutte de libération nationale) ou irrédentiste (dans une perspective de rattachement à leur «majorité», habituellement située dans un pays voisin comme dans les cas de l'Irlande du Nord et de l'Ogaden).

La question des frontières est apparue dans toute son acuité avec les remaniements européens qui ont suivi les deux Guerres mondiales, de même qu'avec la conservation des frontières coloniales à la suite de la décolonisation en Afrique et en Asie.

L'existence de peuples minoritaires divisés par des frontières constitue en elle-même un problème international, même si celui-ci ne s'est pas encore transformé en conflit relevant de l'arbitrage international. Ce type de problèmes peut trouver des issues pacifiques, de bon voisinage, comme par exemple par des accords transfrontaliers, linguistiques ou culturels. Ces accords transfrontaliers constituent une formule de prévention qui peut à la fois tranquilliser les États et satisfaire les minorités dont les aspirations ne mettent pas en danger la sécurité nationale du pays dans lequel elles se trouvent insérées. Ainsi, il existe une *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*[34]. De même, une Convention portant sur la langue néerlandaise a été signée en 1980 entre la Flandre (Belgique) et les Pays-Bas.

En Amérique latine, le huitième Congrès indigéniste interaméricain, tenu à Mérida (Mexique) en 1980, recommandait aux États du continent la mise en oeuvre d'accords bilatéraux relatifs aux populations indiennes frontalières, concernant notamment la liberté de déplacement du groupe ethnique partagé entre deux pays, l'établissement de systèmes éducatifs concertés bilingues et biculturels, et la mise en place de programmes de développement frontaliers.

La période qui a suivi les deux Guerres mondiales et, surtout, la décolonisation ont instauré un nouvel ordre frontalier qui s'est peu à peu transformé en véritable dogme : les frontières sont considérées comme intangibles, et on imaginera toutes les solutions possibles pour éviter de les déplacer à nouveau. Celles-ci sont très diverses, selon les situations internes des pays concernés, selon les intérêts en jeu, selon les implications internationales, et selon la force et la détermination des minorités elles-mêmes, de leur capacité de lutte et/ou de négociation. Quelles peuvent être ces solutions? Essayons d'en citer quelques-unes :

- la répression des demandes de la minorité : le problème se calme alors quelque temps, mais reste latent - comme un talon d'Achille - pour le ou les États-nations intéressés (c'est le cas des Kurdes et des Arméniens);
- les traités et accords bilatéraux : cette formule s'est développée surtout en Europe, et semble avoir donné de bons résultats dans certains cas (comme au Tyrol du Sud, au Schlesvig-Holstein et dans le territoire de Trieste);
- les transferts de populations : cette solution a été mise en oeuvre après les deux Guerres mondiales, le cas le plus spectaculaire étant celui des populations allemandes déplacées vers la République fédérale allemande selon les *Accords de Potsdam* de 1945[35]. À l'époque actuelle, l'opinion internationale a évolué sur ce sujet : l'idée d'un quelconque transfert de populations recueille la désapprobation générale;
- la sécession : l'unique cas de remise en question des frontières post-coloniales qui ait abouti est celui du Bangladesh; la tentative séparatiste du Biafra a échoué.

D'autres divisions, non frontalières, mais politico-idéologiques, ont également un impact sur l'internationalisation des problèmes de minorités territoriales. La division du monde actuel en deux grandes zones d'influence, dont l'une coupe le coeur de l'Europe, rend encore plus difficile la recherche de solutions aux problèmes de minorités divisées. Les Sami d'Europe du nord le savent bien puisque plusieurs milliers d'entre eux vivent en territoire soviétique. Tel est aussi le cas des peuples de l'Arctique qui vivent dans une région convoitée tant économiquement que militairement par les grandes puissances.

La rivalité Est-Ouest s'est installée jusque dans les moindres recoins de la planète, et s'est chargée de dénaturer les luttes minoritaires qui se trouvent de ce fait impliquées dans des conflits régionaux et internationaux dont les enjeux leur échappent. Ceci dit, ces mêmes minorités ont pu faire jouer ces rivalités en leur faveur. L'époque contemporaine les a obligées à bien dominer les questions internationales afin d'en tirer le meilleur parti possible, sachant que les soutiens apportés d'un côté ou de l'autre ne sont jamais désintéressés (tels le support américain aux Miskitos du Nicaragua, et les appuis soviétique et indien à la sécession du Bangladesh). Les renversements d'alliances viennent confirmer cet état de fait. Il convient donc pour les minorités de savoir faire jouer à leur avantage leurs alliances tactiques et stratégiques.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que défendent les minorités et qui ne signifie pas obligatoirement sécession, est invoqué par les grandes puissances selon leurs propres intérêts. Ainsi, le Président Wilson refusa-t-il de recevoir la délégation irlandaise lors de la Conférence de la

34 [1980] S.T.E. n° 106.

35 Reproduits dans E.J. OSMANCZYK, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, *supra*, note 6, pp. 631-633.

Paix de 1919-1920 afin de ménager la Grande-Bretagne. Quant aux Kurdes et aux Arméniens, aucune grande puissance n'invoque pour eux le droit à l'autodétermination. L'U.R.S.S. n'hésite pas à le proclamer en faveur des peuples du Tiers-Monde dépendant du système capitaliste, mais se garde bien de s'y référer en ce qui concerne la multiplicité de peuples qui composent l'Union soviétique. Le soutien aux mouvements de libération nationale est inscrit dans la Constitution soviétique[36].

Les minorités se trouvent fréquemment au coeur des enjeux pour la division du pouvoir au niveau international, d'où, le plus souvent, leur instrumentalisation au profit de causes qui les dépassent. Ce qui n'élimine pas, bien sûr, la réalité de leur propre cause. Dans tout conflit ethnique internationalisé, il convient de bien déterminer la frontière entre les intérêts de la minorité et les intérêts extérieurs qui viennent s'y greffer. Par conflits régionaux interposés, les grandes puissances essaient de gagner ou de reconquérir de nouvelles zones d'influence. Les soutiens que reçoivent certaines minorités se parent souvent d'un discours sur le droit des peuples à l'autodétermination et sur les droits de l'Homme, discours qui, en fait, cache d'autres intérêts, économiques, politiques, idéologiques et géostratégiques.

Les grandes puissances évitent ainsi de s'affronter directement compte tenu du danger nucléaire : on évite la guerre nucléaire, mais les guerres conventionnelles se multiplient, en particulier dans le Tiers-Monde, lieu du déplacement des conflits armés (alors que ceux-ci occupaient la scène européenne dans la première moitié du XX^{ème} siècle). Le clivage Nord-Sud s'ajoute alors au clivage Est-Ouest. Des exceptions persistent cependant, comme la lutte armée des Irlandais du Nord et des Basques, dont le théâtre est le vieux continent.

IV.- L'internationalisation des problèmes des peuples minoritaires

Au sein du Tiers-Monde lui-même apparaissent également de nombreux clivages, souvent en rapport avec des oppositions religieuses (religion musulmane, qui comporte elle-même ses propres divisions internes avec la montée de l'intégrisme, hindouisme, judaïsme) ou avec des identités nationales et supranationales plus ou moins liées aux identités religieuses mentionnées (arabisme, sionisme). Ces identités, transformées en idéologies, servent de bases à des pratiques politiques d'expansion qui entraînent avec elles de nombreuses minorités. L'idée de la Nation Arabe, de la Grande Somalie, du Grand Maroc ou de la Grande Syrie porte en germe l'absorption des minorités au nom d'une cause considérée comme supérieure par ses défenseurs. Cependant, certaines idéologies supranationales n'ont pas forcément cette visée expansionniste, mais servent surtout à exprimer une identité de condition qui ne remet pas en question l'ordre existant (comme l'indianité et le pan-indianisme en Amérique latine, l'ethnisme européen et la négritude africaine).

L'internationalisation des problèmes ethniques peut se situer à deux niveaux : à un niveau «pacifique» et à un niveau «conflictif».

A.- L'internationalisation «pacifique»

Au premier niveau se trouvent les solidarités internationales et les projections de la minorité sur l'extérieur, mais aussi les tentatives par les États et par les organisations internationales de prévenir toute tension ethnique. Nous avons déjà évoqué la signature d'accords bilatéraux relatifs aux minorités (dont la plupart, il est vrai, furent élaborés à la suite de conflits de plus ou moins grande envergure), mais il convient de signaler également les travaux des organisations internationales dont certaines instances, comme nous l'avons vu, se penchent sur les problèmes de minorités. De multiples organisations non gouvernementales portent également leur attention sur ce thème.

L'appartenance des minorités à des «espaces» plus vastes que l'État-nation dont elles dépendent leur permet d'affirmer une identité culturelle, linguistique et, éventuellement, religieuse qui dépasse les frontières nationales. C'est le cas par exemple du monde alémanique, de l'espace celtique, du monde arabe, du monde musulman et de l'espace de la francophonie. Ces espaces peuvent s'étendre très loin, selon les aléas des différents courants migratoires (telles les nouvelles minorités immigrées en Europe occidentale, les diasporas juive, chinoise et arménienne, répandues dans le monde entier, mais dont la concentration plus importante dans certains pays peut amener certains gouvernements à tenir compte de leur présence dans la conception de leur politique étrangère).

Enfin, une autre projection internationale des minorités se situe au niveau des idéologies. Ainsi, l'idéologie nationale s'est répandue dans le monde entier : elle constitue certainement l'idéologie la plus puissante et la plus mobilisatrice de notre époque, pouvant s'accommoder de tous les systèmes politiques et religieux avec lesquels elle compose. Le nationalisme est de plus en plus présent chez les minorités, nombreuses à en faire leur bannière de lutte, pacifique pour certaines, violente pour d'autres.

L'expansion de l'idéologie nationale est favorisée par le système international lui-même. En effet, comme nous l'avons dit également, pour qu'un peuple devienne sujet de droit international, il lui faut s'ériger en État, en l'occurence en État national puisque c'est là le type d'État qui tend à se généraliser. Ainsi, à un moment donné, la lutte d'une minorité pour obtenir ou faire respecter ses droits se transforme en lutte nationaliste. Celle-ci entre alors dans le domaine des préoccupations de la communauté internationale par sa remise en question du pouvoir qui s'exerce sur elle et par les possibilités de déstabilisation qui en découlent pour l'État concerné.

Il n'est pas simple d'élaborer une typologie des dimensions internationales des problèmes de minorités à base territoriale. Elles peuvent être abordées selon diverses approches :

- selon les projections internationales de la minorité (politiques, religieuses, idéologiques...) concrétisées par des solidarités diverses, des alliances tactiques ou stratégiques...;
- selon les problèmes de la minorité en rapport avec l'État dont elle dépend, ce qui amène à analyser les visées du mouvement minoritaire (régionalisme, autonomie, fédéralisme, indépendance...) et les conséquences que celles-ci peuvent avoir au plan international (par exemple, l'autonomie du Groenland et son retrait ultérieur de la C.É.E.). Parfois, l'État peut concéder l'autonomie sous la pression

36 P. LAVIGNE et M. LAVIGNE, *Regards sur la Constitution soviétique de 1977*, Paris, Economica, 1979, p. 113.

internationale et pour tenter de réduire les tensions régionales qui le mettent en danger (exemple: la Côte Atlantique nicaraguayenne). Dans cette optique, le traitement réservé aux minorités par les États nationaux dont elles dépendent est fondamental pour déterminer l'existence d'un terrain favorable ou non à une internationalisation d'un problème minoritaire. La moindre fissure peut être récupérée par des intérêts extérieurs visant à affaiblir l'État en question;

- selon les intérêts étrangers régionaux et extrarégionaux (qu'ils soient politiques, économiques, idéologiques, stratégiques ou militaires).

B.- L'internationalisation «conflictuelle»

Dans la période contemporaine, de plus en plus de conflits internes aux États acquièrent une dimension internationale susceptible de les transformer en conflits internationaux sous les effets conjugués d'une dynamique à la fois interne et externe au groupe considéré. Pour qu'un conflit ethnique s'internationalise, il faut comme condition minimale l'implication d'un autre État, soit directement, soit indirectement. Cette intervention d'un État extérieur est bien l'élément nécessaire pour donner à un conflit son caractère international[37].

Cependant, les conflits internationaux dans lesquels se trouvent engagées des minorités peuvent se situer à différents niveaux et s'exprimer à des degrés divers :

- frictions entre deux États (exemples : le problème basque qui a pendant longtemps envenimé les rapports franco-espagnols et celui des Hongrois de Transylvanie qui est source de tensions entre la Hongrie et la Roumanie);

- mouvement de libération nationale qui s'exprime en divers points de la planète : c'est le cas de certaines organisations qui utilisent le terrorisme comme arme de propagande et de lutte;

- conflits armés régionaux, lieux d'affrontement indirect des grandes puissances mettant en jeux de multiples intérêts étrangers à la cause de la ou des minorités engagées dans le conflit (comme au Bangladesh, au Moyen-Orient, en Érythrée, en Ogaden et sur la Côte Atlantique du Nicaragua);

- conflits armés mondiaux : à ce titre, l'importance de la question des minorités dans les deux Guerres mondiales est connue de tous.

Ces conflits internationaux, mineurs ou majeurs, qu'ils soient résolus ou non, temporairement ou à long terme, entraînent de nouveaux problèmes internationaux comme, par exemple, celui des réfugiés qui, avec le temps, peuvent constituer de nouvelles minorités dans les pays d'accueil et devenir un thème de frictions entre pays d'origine et pays récepteurs.

Certains conflits «calmés» n'en sont pas résolus pour autant et représentent des foyers de tensions susceptibles de s'embraser à la moindre étincelle. Nous le voyons au Tibet où, après la crise des années cinquante, puis une période relativement calme, un nouvel élan indépendantiste s'est déclenché en 1987.

C.- Les causes de l'internationalisation

Ceci dit, nous pouvons nous demander pourquoi un problème de minorité peut s'internationaliser à un moment donné.

Lorsque la minorité se trouve divisée par une ou plusieurs frontières nationales, sa dimension internationale est évidente et tout problème qui concerne l'une de ses fractions intéresse les autres. Ceci est encore plus vrai lorsqu'une minorité se trouve renforcée par un État de référence, susceptible de la soutenir lors d'un éventuel conflit. Ainsi, dans la crise du Tyrol du Sud, la population germanophone du Haut-Adige italien s'appuya sur sa «majorité» de l'Autriche voisine pour obtenir une large autonomie sanctionnée par un accord bilatéral italo-autrichien en 1946[38].

Mais nous avons vu que certaines minorités peuvent être encouragées dans leur lutte par des États extérieurs à la région concernée. Ici entrent des intérêts qui dépassent ceux de la minorité. Ainsi, le Maroc ne s'acharnerait peut-être pas autant sur le Sahara occidental si celui-ci ne recélait d'immenses gisements de phosphate. Les États-Unis n'auraient certainement pas soutenu les Miskitos alliés aux «contras» nicaraguayens si ce n'était dans la perspective d'éliminer le Front sandiniste et de récupérer un espace qu'ils considèrent comme faisant partie de leur zone de sécurité nationale. Les Soviétiques n'ont pas hésité à «lâcher» les Érythréens pour soutenir le gouvernement éthiopien qui se proclame marxiste-léniniste. Si les Australiens et les Néo-Zélandais défendent l'indépendance des Canaques, ce n'est pas tant pour mettre en application le droit des peuples à l'autodétermination que pour contrôler un espace occupé actuellement par la France. Et si celle-ci se voit obligée d'accéder petit à petit à certaines demandes canaques, c'est surtout pour conserver une position stratégique dans le Pacifique et les revenus élevés du nickel dont regorge la Nouvelle-Calédonie.

Tous ces exemples nous montrent que les minorités sont de plus en plus obligées d'évaluer le contexte international pour déterminer leurs propres stratégies de lutte et pour pouvoir développer des alliances éventuelles.

Le facteur international, à l'époque planétaire actuelle, devient incontournable pour les minorités dans leur lutte pour atteindre leurs objectifs.

***

«Nous sommes entrés dans l'ère de l'ethnicité en politique internationale», comme l'écrivent Abdul A. Saïd et L.R. Simmons, qui ajoutent plus loin : «Le phénomène actuel des conflits ethniques ne peut être analysé correctement avec les seuls concepts traditionnels des relations internationales»[39].

Notre étude témoigne effectivement de l'insuffisance de la théorie traditionnelle des relations internationales qui ne voit celles-ci que comme le résultat des rapports entre les États. Les autres acteurs, comme les minorités, notamment les minorités territoriales que certains nomment les «nations sans États», ne sont pas considérés comme sujets de droit

37 J. MEYRIAT, «Les conflits internationaux», (1967) 17 *Revue française de sciences politiques* 715.

38 *Dispositions dont sont convenus à la date du 5 septembre 1946 les Gouvernements italien et autrichien, annexe IV, Traité de Paix avec l'Italie*, (1950) 49 R.T.N.U. 69.

39 A.A. SAID et L.R. SIMMONS, *Ethnicity in an International Context*, New Brunswick, Transactions Books, 1976, p. 19 [traduction de l'auteur].

international alors que leur action et leur présence concernent, comme nous l'avons vu, au plus haut point la communauté internationale, allant même dans certains cas jusqu'à mettre la paix du monde en danger.

De cette étude se dégage donc la nécessité d'une nouvelle conception des relations internationales dans laquelle les minorités pourraient agir comme sujets reconnus, et non plus seulement comme acteurs, sans pour autant être obligées de passer par l'instauration d'un État national. Cette nouvelle théorie des relations internationales qui reste à créer répondrait à la réalité du monde actuel où les acteurs ne sont pas uniquement les États, mais aussi les peuples sans État.

Le déplacement des problèmes de minorités de l'Europe vers le Tiers-Monde à la suite de la décolonisation et la généralisation du modèle européen de l'État-nation nous prouvent que la multiplication de ces problèmes est corrélative à l'instauration de ces mêmes États-nations, générateurs de minorités par leur effet de centralisation et d'homogénéisation. Les conflits internationaux impliquant des minorités ont connu leurs plus grands excès en Europe, avec les deux Guerres mondiales. Depuis, l'intégration européenne, en développant des instances supranationales moins pesantes que les États traditionnels, semble avoir ouvert en Europe une nouvelle étape, celle d'une sorte de dépassement des États, quoique non de leur effacement. Parallèlement, et paradoxalement, les pays du Tiers-Monde procèdent à la consolidation de leurs États nationaux. Nous ne pouvons nous empêcher de constater la corrélation entre, d'une part, l'amenuisement des conflits ethniques et le dépassement de l'État-nation en Europe et, d'autre part, la multiplication de ces conflits dans le Tiers-Monde qui, lui, cherche à atteindre un État-nation idéal. L'internationalisation des conflits de minorités territoriales est donc directement liée à une certaine géographie politique étendue désormais à toute la planète.

Le legs colonial continue de jouer un rôle fondamental en Afrique et en Asie où les frontières établies par les anciennes métropoles ont été conservées et où ces dernières restent présentes sur la scène régionale à travers leurs intérêts économiques, politiques et géostratégiques.

Le phénomène minoritaire et ses expressions les plus diverses, dont nous avons étudié ici les manifestations internationales, nous montrent que les espaces qui sont accordés à ce phénomène sur la scène internationale se révèlent de plus en plus étroits. Une nouvelle géographie politique de la planète apparaît nécessaire pour tenir compte de ces acteurs inévitables dans les relations internationales. Mais là, nous nous heurtons au problème de la raison d'État et de l'exclusivisme étatique dans la dynamique des relations internationales.

Cependant, certaines expériences peuvent contribuer à l'élaboration d'une nouvelle conception des relations internationales, comme celle du Québec. Mais celle-ci dépend aussi de la manière dont les États assumeront leur pluralisme interne.

Les minorités elles-mêmes ont un rôle important à jouer sur ce plan car l'acceptation ou le refus d'un État d'assumer la multiplicité des identités qui le composent dépend en grande partie de la capacité des minorités à s'imposer sur la scène nationale. Et, comme nous l'avons vu, elles sont de plus en plus nombreuses à procéder à un travail international et à exiger un droit international des minorités.

La présence accrue des minorités sur la scène internationale et l'existence de nombreux conflits les impliquant dans des zones-clés du globe témoignent de leur poids dans l'équilibre mondial. À l'époque contemporaine, aucun problème local n'est isolé des autres. Un conflit régional se déclenche-t-il dans une partie du monde? Le monde entier est concerné car il met en jeu l'équilibre régional et, à partir de là, est susceptible de remettre en question la division du pouvoir au niveau international.

Si nous observons la scène mondiale à l'heure actuelle, nous constatons que les États sont de moins en moins engagés directement dans les conflits, la tendance étant d'éviter un affrontement direct et de s'impliquer par conflits régionaux interposés. Ainsi, les grandes puissances ont couramment utilisé les guerres régionales pour affirmer ou élargir leurs zones d'influence, prenant soin d'éviter tout affrontement direct.

Dans cette nouvelle tendance des conflits internationaux, les minorités occupent une place de plus en plus importante. Elles constituent un facteur dont il faut désormais tenir compte dans les relations internationales. Et pourtant, la prise en considération des problèmes de minorités dans ce domaine appartient plus au passé qu'au présent. Le principe des nationalités a marqué le XIX^{ème} siècle et il a présidé au remaniement de l'Europe après la Première Guerre mondiale. Mais après la Seconde Guerre mondiale et la création de l'Organisation des Nations Unies, le droit des peuples à l'autodétermination ne concerne plus que les peuples coloniaux. Le seul espace qui reste aux minorités est celui des droits de l'Homme. Cette tendance à l'individualisation laisse de côté bien évidemment une dimension fondamentale qui est la dimension collective du phénomène minoritaire.

Droits de l'Homme et droits des peuples sont généralement considérés séparément, tant au niveau des instances internationales que de la part de leurs défenseurs qui les hiérarchisent selon leurs convenances. Certains chantres des droits des peuples font peu de cas des droits de l'Homme et, souvent, ne défendent que certains peuples. D'autres considèrent que la défense des droits individuels est plus importante et plus urgente que celle des droits collectifs. Les problèmes de minorités illustrent pourtant cette double dimension de la nature humaine, individuelle et collective. La multiplicité des conflits ethniques, tant internes qu'internationalisés, nous fournit la preuve de l'urgence de la prise en compte de cette dimension collective.

Les relations internationales contemporaines témoignent donc d'une grave insuffisance en restant sur une vision statique d'une division du monde en États comme sujets privilégiés de droit international. Cette division du monde ignore complètement l'existence d'autres pouvoirs parallèles à celui de l'État. Si nous devions élaborer une géographie mondiale des minorités, nous obtiendrions un panorama politique complètement différent de celui que nous connaissons, construit à partir des frontières nationales. Celles-ci sont certes bien réelles, mais elles ne sont pas les seules.

Tout pouvoir est générateur de minorités. Mais toute minorité est à son tour génératrice de pouvoir. Ce qui pose le problème de la répartition du pouvoir tant au niveau national qu'au niveau international, donc de la présence des minorités et de la prise en compte de leurs problèmes dans les instances internationales.

Enfin, l'étude des conflits internationaux impliquant des minorités témoigne également de la responsabilité des États concernant leurs problèmes minoritaires face à la communauté internationale. Une minorité opprimée dans une partie quelconque de la planète ne constitue plus seulement un problème national, mais intéresse toute la communauté internationale par les risques d'élargissement du conflit à des espaces plus vastes. C'est pourquoi l'élaboration d'un droit international des minorités et d'une nouvelle conception des relations internationales s'impose de plus en plus pour tenir compte des réalités du monde actuel.