

Distr.
GENERALE

A/CONF.157/LACRM/6
13 janvier 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME
Réunion régionale pour l'Amérique latine et
les Caraïbes
San José de Costa Rica
8-22 janvier 1993
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN, CONFORMEMENT AUX BUTS ET AUX PRINCIPES
DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES,
DES TENDANCES ACTUELLES DE LA PLEINE REALISATION DE TOUS
LES DROITS DE L'HOMME, EN PARTICULIER DE CEUX DES PERSONNES
APPARTENANT A DES GROUPES VULNERABLES ET DES NOUVEAUX
PROBLEMES QUE POSE CETTE REALISATION

Ethnonationalisme et protection des minorités : nécessité
de réformes institutionnelles - Rapport de M. Asbjorn Eide
au premier Colloque international sur les droits de l'homme
tenu à La Laguna (Tenerife) du 1er au 4 novembre 1992

1. Le premier Colloque international sur les droits de l'homme qui avait pour thème principal la réforme des institutions internationales pour la protection des droits de l'homme, s'est tenu à La Laguna (Tenerife) du 1er au 4 novembre 1992. Ce colloque a été organisé, en coopération avec la Commission nationale espagnole pour l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), par l'Université de La Laguna, à l'occasion de la célébration du bicentenaire de sa fondation, sous les auspices de l'UNESCO et en présence de son Directeur général, M. Frederico Mayor Zaragoza.

2. Dans le rapport qui suit, M. Eide soutient qu'une des menaces actuelles les plus graves pour la paix et pour les droits de l'homme est l'idéologie de l'ethnonationalisme et que le meilleur moyen de conjurer cette menace consiste à protéger comme il convient et de façon efficace les minorités et les groupes, en cherchant généralement à instaurer la confiance sur le plan national et à établir une coopération dans les Etats souverains existants, dans le plein respect de leur intégrité territoriale.

ETHNONATIONALISME ET PROTECTION DES MINORITES :
NECESSITE DE REFORMES INSTITUTIONNELLES

Rapport de M. Asbjorn Eide

1. La menace de l'ethnonationalisme

L'importance des questions intéressant les minorités dans les relations internationales contemporaines est mise en évidence par l'abondance des activités qui leur sont présentement consacrées. Au niveau international, ces activités ont pour cadre la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (No 1), le Conseil de l'Europe (No 2) et l'Organisation des Nations Unies (No 3). De nombreux Etats procèdent actuellement à un examen approfondi des dispositions de leur constitution et de leur législation ayant trait aux minorités. La doctrine est également très active dans ce domaine.

Dans le présent document, on soutiendra que l'une des menaces les plus graves aujourd'hui pour la paix et les droits de l'homme est l'idéologie de l'ethnonationalisme et que le meilleur moyen de conjurer cette menace consiste à protéger comme il convient et de façon efficace les minorités et les groupes, en cherchant de façon générale à instaurer la confiance sur le plan national et à établir une coopération dans les Etats souverains existants, dans le plein respect de leur intégrité territoriale.

Le terme "nation", dans le contexte du "droit international", est presque synonyme d'"Etat". Dans le même ordre d'idées, le terme "nation" désigne souvent l'ensemble des personnes qui sont les citoyens d'un Etat, ceux qui "appartiennent" à l'Etat.

Le mot est cependant employé largement aussi dans une acception différente. On dit des Kurdes qu'ils sont une nation sans Etat. Les Tigres tamouls cherchent à justifier leur combat pour la sécession par le même slogan : ils sont une nation sans Etat.

Les groupes de la "nation" pris en ce sens, qui vivent à l'extérieur du pays dont ils sont des ressortissants, sont parfois désignés sous le terme de "minorité nationale".

Ethnonationalisme et nationalisme lié à la citoyenneté

Les difficultés sémantiques tiennent en grande partie à l'idéologie complexe et controversée du nationalisme. Selon une version de l'idéologie nationaliste, les nations peuvent en premier lieu être définies en termes d'ethnie, partageant une même histoire, une même tradition et, de préférence, une même langue; en deuxième lieu, les nations devraient avoir leur propre Etat afin que la société composant un Etat cadre autant que faire se peut avec la nation telle qu'elle est définie en termes d'ethnie; en troisième lieu, la loyauté des membres de la nation envers cette nation devrait l'emporter sur toutes les autres loyautés.

Cette notion de nationalisme sera dénommée ici "ethnonationalisme"; l'ethnonationalisme se distingue du nationalisme lié à la citoyenneté voulant que tout individu qui vit à l'intérieur de l'Etat devienne une composante de la nation, indépendamment de ses caractéristiques ethniques.

Le nationalisme peut être malin, comme le cancer, ou bénin, selon ses effets sur les droits de l'homme et la paix. Une idéologie est qualifiée de maligne quand elle tend à conduire à des violations manifestes des droits de l'homme. La manifestation la plus maligne de l'ethnonationalisme de l'histoire récente a été le nazisme, tel qu'il s'est manifesté de 1933 à 1945. Il existe aujourd'hui aussi des formes malignes de nationalisme. L'ethnonationalisme est probablement plus malin que le nationalisme lié à la citoyenneté, mais seule une analyse approfondie permettra d'apprécier sa nature dans chaque cas.

La législation restrictive en matière de citoyenneté est une caractéristique de l'ethnonationalisme. Dans le pire des cas, les résidents permanents qui vivaient sur un territoire avant sa récente indépendance, perdent leurs droits civiques quand ils n'appartiennent pas au groupe ethnique dominant.

Le nationalisme lié à la citoyenneté encourage les politiques de fusion, d'assimilation ou d'intégration. Il repose sur une philosophie qui combat la discrimination, mais la tendance naturelle qui le porte à s'opposer au pluralisme peut conduire au refus d'une identité distincte aux groupes minoritaires.

Aucune de ces deux versions du nationalisme n'existe à l'état pur. Il convient de souligner que certains groupes minoritaires sont aussi ethnonationalistes, sinon plus, que la majorité de l'Etat dans lequel ils vivent. Si leur idéologie est ethnonationaliste, ils tendent à revendiquer l'autodétermination et, ce faisant, appliquent un nettoyage ethnique à l'encontre d'autres groupes ethniques qui vivent à l'intérieur de leur région. Parfois, ils cherchent à revoir les frontières de manière à s'associer à un Etat voisin dont la majorité appartient au même groupe ethnique.

2. Problèmes actuels concernant les minorités

On peut observer actuellement au moins cinq catégories de problèmes :

a) Ceux qui tiennent à la discrimination ethnique et sont caractérisés par la discrimination sociale, l'exploitation, l'intolérance et la haine dont sont victimes certains groupes. La situation des Tziganes dans certains pays d'Europe centrale et orientale en est une illustration.

b) Le déni du pluralisme : restrictions apportées aux moyens de préserver l'identité religieuse, linguistique et culturelle. C'est ce type de situation que vise l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; il en va de même de la Déclaration (encore sous forme de projet) des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et ethniques, religieuses ou linguistiques. Il existe dans différentes parties du monde un large éventail de possibilités d'arrangements constructifs.

c) Dans certains cas, la minorité numérique a accédé à une position dominante qu'elle a maintenue par des moyens non démocratiques ou par une marginalisation effective des membres des groupes majoritaires.

d) Les efforts de certains groupes vivant en communauté compacte pour obtenir un certain degré d'autonomie face à un pouvoir central hostile à ces efforts. Les conflits de cette sorte peuvent s'exacerber lorsque le groupe ethnique concerné cherche à rejeter ou à chasser les membres d'autres groupes ethniques vivant dans la même région.

e) Les mouvements sécessionnistes qui tentent de couper une partie du territoire du reste de l'Etat afin d'en faire une entité indépendante ou de l'incorporer à un autre Etat (la "mère patrie").

Les conflits découlant des situations de type d) et e) sont les plus dangereux et aboutissent souvent à des violations généralisées. L'encouragement et même l'appui apportés de l'extérieur aux poussées autonomistes ou aux activités sécessionnistes, qui vont parfois jusqu'à l'intervention ouverte, perturbent profondément l'ordre juridique international.

L'ordre juridique international est fondé sur l'existence d'Etats souverains et indépendants, lesquels sont actuellement plus de 180. Il existe entre 5 000 et 6 000 groupes ethniques de par le monde, dont certains sont implantés de part et d'autre des frontières de deux Etats souverains ou davantage. Il va de soi que tous ces groupes ne peuvent fonder leur propre Etat. Le respect du principe de l'intégrité territoriale et des principes corollaires de non-agression et de non-intervention est l'élément fondamental de l'ordre juridique international contemporain.

Malheureusement, dans certains cas de conflits ouverts et violents, ni la minorité ni la majorité ne respectent le droit humanitaire. Les minorités sont parfois cause que leurs adversaires commettent effectivement les violations généralisées des droits de l'homme qu'elles ont prophétisées. Elles espèrent peut-être que le reste du monde fermera les yeux d'abord sur les provocations initiales, puis sur les violations que leurs membres auront commises. Cependant, il est essentiel que la communauté internationale fasse preuve d'impartialité si elle veut faire face à ces situations.

3. Définition des minorités : la langue est-elle un moyen de faciliter les solutions ou peut-elle servir d'arme dans un conflit ?

L'existence de différents groupes religieux, linguistiques ou ethniques dans un Etat ne suscite pas toujours de problèmes de minorité. En fait, la notion même de "minorité" implique que la politique de la majorité engendre certains risques pour le groupe concerné. Dans des situations comme celle de la Suisse ou d'autres démocraties consensuelles, le problème des minorités ne se pose guère, indépendamment des grandes différences existant dans l'importance numérique des divers groupes linguistiques. En introduisant ce mot, on peut être tenté de résoudre des conflits inexistantes. Dans certains cas, le terme "groupe" pourrait être meilleur car il ne suppose pas que

la majorité est une menace pour la minorité. Cela n'a pas d'importance pour la distinction entre les droits "individuels" et les droits collectifs, question qui ne sera pas examinée ici.

Les minorités posent des problèmes quand les conditions sociales, politiques ou autres engendrent une tension entre les différents groupes et quand certains de ces groupes se prétendent défavorisés. Dans les démocraties, les minorités, plus probablement que les majorités, peuvent se trouver désavantagées. Dans les régimes totalitaires ou autoritaires et plus encore dans les régimes racistes, il peut se faire que la majorité soit plus défavorisée.

L'idéologie ethnonationaliste en soi, lorsqu'elle est poursuivie par la majorité ou la minorité, est une source de conflits.

C'est en janvier 1950 que, pour la première fois, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités s'est efforcée de préciser son mandat en définissant les minorités. Depuis, plusieurs étapes ont été franchies. Dans un premier stade, la Sous-Commission a reconnu que toute définition des minorités, établie en vue des mesures de protection que l'Organisation des Nations Unies entendrait prendre à leur égard, devait tenir compte de facteurs tels que :

a) Le fait qu'il serait peu indiqué d'imposer des distinctions qui ne sont pas recherchées à des personnes appartenant à un groupe qui, tout en présentant les caractéristiques particulières visées ci-dessus, n'aspirent pas à un traitement différent de celui qui est réservé au reste de la population;

b) Le fait qu'il serait peu indiqué de contrecarrer les changements qui se produisent spontanément lorsque certaines conditions, comme, par exemple, une ambiance nouvelle ou des moyens de communication modernes, déterminent une évolution rapide au point de vue racial, social, culturel ou linguistique;

c) Le risque d'adopter des mesures pouvant conduire à des abus au sein de minorités dont les aspirations spontanées à une vie tranquille de citoyens satisfaits, ressortissants d'un Etat donné, pourraient être troublées par des éléments ayant intérêt à susciter parmi les membres de ces minorités de la déloyauté envers cet Etat;

d) Le fait qu'il serait peu indiqué d'assurer le respect d'usages qui seraient incompatibles avec les droits de l'homme que proclame la Déclaration universelle des droits de l'homme; et

e) Les difficultés qu'engendreraient les prétentions au statut de minorité que pourraient élever des groupes si peu importants que l'octroi à ces groupes d'un traitement spécial pourrait, par exemple, grever les ressources de l'Etat d'une charge hors de proportion avec son objet.

Ces considérations valent d'être gardées à l'esprit à ce stade.

Dans son étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, Francesco Capotorti donne, au paragraphe 568, la définition suivante :

"... Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'Etat - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue."

La dernière tentative de définition des minorités en date a été confiée à M. Jules Deschênes, dont la Sous-Commission a étudié les conclusions en 1985. La définition qu'il a proposée (E/CN.4/Sub.2/1985/31, par. 181) se lit comme suit :

"Un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité."

Les tentatives de définition faites dans d'autres enceintes ont, dans l'ensemble, échoué pareillement. La Commission européenne de la démocratie par le droit a rédigé un projet officieux de convention. La définition, contenue dans le projet d'article 2, se lit comme suit :

- "1. Aux fins de la Convention, le terme minorité s'entend d'un groupe inférieur en nombre au reste de la population d'un Etat, dont les membres, nationaux dudit Etat, ont des particularités ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont guidés par la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.
2. Tout groupe répondant à cette définition est traité comme une minorité ethnique, religieuse ou linguistique.
3. L'appartenance à une minorité nationale est une question de choix individuel et l'exercice de ce choix ne peut entraîner aucun désavantage."

En 1991, un projet de protocole à la Convention européenne a été présenté par l'Autriche. Il ne parle pas de "minorité", mais de "groupes ethniques" qu'il définit comme suit :

"Aux fins de la présente Convention, l'expression 'groupe ethnique' s'entend d'un groupe de citoyens dans un Etat qui :

- a) Résident traditionnellement sur le territoire de l'Etat;
- b) Sont inférieurs en nombre au reste de la population ou d'une région dans ledit Etat;

c) Ont des caractéristiques ethniques ou linguistiques différentes de celles du reste de la population;

d) Ont leur propre identité culturelle."

Le projet de déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a approuvé en 1992 (résolution 1992/16 du 21 février 1992) ne comporte aucune définition. Il n'y est pas précisé si la protection prévue est, ou n'est pas, limitée aux citoyens et il n'y figure aucune disposition qui la limite aux groupes dominants ou aux groupes non dominants. Bien des questions restent en suspens - et cela se comprend.

4. Classification des groupes (minorités) : trois distinctions

Plutôt que de chercher à déterminer les groupes qu'il convient de considérer comme des minorités, je me propose d'examiner différentes catégories de groupes.

Si on laisse de côté la question de la force du nombre, on fera trois distinctions : i) entre les groupes établis et les immigrants récents; ii) entre les groupes vivant en communauté compacte et les groupes dispersés; iii) entre des groupes caractérisés par des traits spécifiques et les autres groupes de la société.

A. Groupes établis et immigrants récents

La distinction entre les groupes établis et les immigrants récents est fonction principalement du temps depuis lequel chacune de ces catégories vit dans le pays et sur la façon dont chacune s'est établie sur le territoire.

Les groupes établis se divisent en deux catégories : a) les groupes qui sont acceptés en tant que citoyens du pays où ils résident; étant citoyens (ou nationaux) du pays, ils se distinguent des autres membres de la société par certains traits que l'on examinera plus loin; b) les groupes de résidents établis à qui, bien qu'ils soient résidents de longue date, la citoyenneté a été retirée ou refusée.

Il convient d'accorder une attention particulière aux groupes établis qui sont devenus de bonne foi habitants du territoire. Ayant été citoyens d'une entité plus vaste qui englobait ce territoire avant l'indépendance ou le nouveau tracé des frontières du pays dans lequel ils se trouvent maintenant. Ces situations se présentent, lorsque des fédérations se dissolvent et que les unités qui les constituaient adoptent une législation restrictive quant à la citoyenneté, privant ainsi de leur droit de vote, temporairement ou de façon permanente, certains segments de la population résidente qui était auparavant composée d'habitants légitimes ayant le droit de vote dans cette région. La même chose se produit lorsque les frontières sont redessinées de telle manière que les résidents, même sans se déplacer, viennent à faire partie d'un pays qui n'est plus celui dans lequel ils se trouvaient précédemment.

Normalement, ces résidents devraient avoir la possibilité, sauf à y renoncer, de devenir automatiquement citoyens du pays dans lequel ils se trouvent. Une telle possibilité serait également parfaitement conforme à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : "Tout individu a droit à une nationalité".

Par "immigrants récents", il faut entendre les personnes qui entrent dans un autre pays que le leur en pleine connaissance du fait que ce pays n'est pas celui dont ils sont citoyens. Ils arrivent en étrangers, sachant qu'ils sont étrangers, et reconnaissent donc que, au moins temporairement, ils ne seront pas citoyens du pays où ils sont venus. Il faut poser comme hypothèse que, comme les autres, ils ont le droit de pratiquer leur propre religion, d'utiliser leur propre langue entre eux et de maintenir et préserver leur identité, et que l'Etat et ses citoyens doivent respecter leur liberté dans ce domaine.

B. Groupes vivant en communauté compacte et groupes dispersés

Cette distinction est importante, car les problèmes des groupes qui vivent en communauté côte à côte trouvent parfois leur solution dans une certaine autonomie locale. Quelques-uns de ces groupes ont été plus ou moins autonomes dans le passé. Si cette autonomie leur est retirée, ils réagissent parfois très vigoureusement.

Certains groupes sont très dispersés. Les solutions de type gouvernement local leur sont moins utiles. On peut répondre à leur souci de préserver leur culture en créant et en finançant des associations culturelles et en leur donnant le droit d'utiliser leur langue et de pratiquer leur religion. On ne peut dans leur cas songer à des arrangements visant l'autonomie locale sur une base territoriale que dans les régions où ils sont en nombre important.

Beaucoup de groupes ethniques se composent de différents segments plus ou moins intégrés dans l'Etat où ils vivent. Certains de leurs membres vivent en contact étroit les uns avec les autres et constituent même une majorité dans la région où ils vivent, tandis que d'autres membres du même groupe ethnique sont dispersés. On néglige souvent dans les débats sur les droits des minorités ce type d'établissement non homogène. Les groupes qui vivent en communauté compacte dans une région donnée s'efforcent de se présenter comme un "peuple", sans tenir compte du fait que beaucoup de membres du même groupe ethnique vivent ailleurs dans le pays, déjà intégrés à la société et mêlés à des membres d'autres groupes ethniques. En fait, il arrive que la population d'un groupe ethnique donné qui est dispersée sur le territoire soit bien supérieure numériquement à la population du même groupe ethnique qui vit en communauté compacte.

En pareil cas, on pourrait fort bien se trouver en présence d'un conflit d'intérêts entre les différents segments d'un même groupe ethnique. Ceux qui vivent en communauté compacte peuvent souhaiter l'autonomie locale, la maîtrise des ressources foncières et d'autres mesures analogues, y compris le contrôle de leurs propres écoles; ils pourraient même à l'extrême, opter pour l'autodétermination, alors que le principal souci de ceux qui sont dispersés est la non-discrimination. Des luttes intestines, aboutissant même parfois

à l'assassinat (exécutions extrajudiciaires), entre séparatistes intransigeants et intégrationnistes peuvent devenir des éléments de la dure réalité qui sous-tend les questions de minorité et d'autodétermination. La distinction entre les groupes qui vivent en communauté compacte et ceux dont les membres sont dispersés n'est donc pas si simple qu'il pourrait paraître au premier abord.

C. Traits distinctifs

Les groupes qui intéressent la présente étude sont ceux qui se caractérisent par des traits distinctifs appartenant à l'une des quatre catégories suivantes : religion, langue, identité ethnique ou culturelle ou groupe national.

L'identification d'un groupe à partir de l'un quelconque de ces quatre critères est, en soi, souvent très discutable et liée aux controverses sur les politiques à suivre envers les groupes concernés ou par eux. Un gouvernement peut définir une minorité comme "religieuse", indiquant ainsi que sa liberté religieuse sera protégée, tandis que la plupart des membres de cette minorité considéreront qu'ils constituent une entité "nationale" plutôt que "religieuse", et indiqueront ainsi que leur groupe souhaite s'orienter vers un certain nationalisme. Classer un groupe dans la catégorie des "minorités" ou dans celle des "peuples" est parfois plus discutable encore du fait des conséquences multiples qui en résultent pour les politiques découlant de la définition choisie.

Ces facteurs rendent les définitions problématiques. Il convient de les envisager à la lumière des politiques suivies par les Etats (majorités) et par les groupes minoritaires.

5. Politiques suivies par les Etats (majorités) et par les minorités

La présence de minorités est source de tensions lorsqu'il y a antinomie entre les politiques de l'Etat (ou de la majorité) et celles de groupes numériquement ou politiquement plus faibles. Il faut donc étudier la nature de ces politiques. Il est bon de répéter que le gouvernement n'est pas nécessairement le plus fautif; dans certains cas, les visées de la minorité sont inacceptables dans la perspective de l'ordre international et des droits de l'homme.

Des politiques fondamentales des sociétés plurales

Les dispositifs constitutionnels et juridiques se rapportant aux minorités peuvent et devraient être examinés dans la perspective de leur conformité aux droits de l'homme modernes. A des fins d'analyse, les politiques existantes pourraient être évaluées en fonction de leur position quant aux principes ci-après :

Homogénéisation - Séparation
Domination - Exclusion - Egalisation.

Ni l'homogénéisation ni la séparation ne sont en soi bonnes ou mauvaises dans la perspective des droits de l'homme, comme on le verra. Il s'agit essentiellement de savoir si elles ont pour objectif ou pour effet la domination, l'exclusion ou l'égalisation et, surtout, si elles reposent sur l'assentiment de toutes les parties concernées, en toute connaissance de cause.

L'homogénéisation (faire que tous les individus se ressemblent, en parlant une seule langue, en se fondant dans une culture commune, et en se conformant à un ensemble de coutumes et de comportements) peut être pratiquée de deux façons : par l'assimilation ou par la fusion.

On entend par "assimilation" un processus par lequel l'homogénéité est obtenue en s'appuyant sur une culture dominante à laquelle d'autres groupes sont censés se conformer au détriment de leur spécificité culturelle.

En théorie, la "fusion" diffère de l'assimilation. Il s'agit de l'amalgame de deux cultures ou plus, sur un pied d'égalité, qui produit une nouvelle culture, différente. Ce phénomène correspond à la notion plus populaire de "creuset" et se produit surtout dans les sociétés d'immigrants pionniers aux multiples origines nationales et ethniques en quête d'un avenir nouveau. Les populations autochtones participent toutefois rarement sur un pied d'égalité au processus de fusion.

Par "intégration", on entend un processus par lequel différents éléments s'associent pour former une entité dans laquelle chaque groupe conserve son identité sans toutefois mettre en péril l'unité de l'ensemble. Les politiques pratiquées en matière de langue et d'enseignement sont dans la pratique des indicateurs clés de la volonté d'assimilation ou d'intégration.

Dans l'idéal, l'intégration a pour objectif de garantir les mêmes droits et les mêmes chances à tous les citoyens, quelle que soit leur appartenance, tout en leur permettant de conserver des différences qui ne mettent pas en péril l'unité nationale. L'intégration n'est possible que si les divisions ethniques ou culturelles sont subordonnées à des valeurs sociales et à des attachements communs.

A l'autre extrême, on rencontre les politiques de séparation, séparation qui peut être territoriale ou non territoriale.

Il existe deux grandes catégories de séparations territoriales, celle fondée sur la domination et celle de tendance égalitaire.

La version extrême de la séparation fondée sur la domination est la ségrégation, dont l'apartheid est l'exemple type, qui vise à maintenir les groupes ethniques territorialement séparés, non mélangés, chacun occupant un rang déterminé dans la société. Ce système repose sur la spoliation : les groupes les plus faibles n'ont pas accès aux ressources, si ce n'est aux conditions imposées par le groupe dominant. La ségrégation constitue une violation flagrante des droits de l'homme contemporains.

La séparation territoriale peut aussi avoir une base égalitaire : des groupes peuvent volontairement choisir de vivre séparément au sein d'un même Etat souverain. La séparation territoriale leur permet de conserver leurs propres cultures et modes de vie, tout en étant à certains égards des partenaires dans une plus grande entité, sur une base d'égalité et de non-discrimination.

Ce genre d'arrangement n'est égalitaire que : a) s'il a été délibérément voulu par chaque groupe concerné; b) si tous les groupes sont hiérarchiquement égaux; c) s'ils partagent les ressources communes sur un pied d'égalité et d) s'il n'existe aucun privilège favorisant les membres d'un groupe au détriment de ceux d'autres groupes.

La manière dont les groupes minoritaires sont classifiés et celle qui aurait leur préférence appellent quelques observations.

Les groupes religieux, au sens strict, se distinguent de la majorité du fait de leur religion qui est différente de la religion dominante dans le pays où ils se trouvent. Ils auront généralement pour souci de pouvoir librement professer et pratiquer leur religion. Il n'est pas certain qu'ils souhaitent définir leur "identité" du seul point de vue de leur religion. Une conviction religieuse ne saurait constituer à elle seule le fondement d'une identité, ses adeptes souhaitant, généralement, faire partie de l'ensemble de la société dans tous les domaines.

Des groupes linguistiques ont parfois pour seule caractéristique distinctive l'usage d'une langue particulière. En l'occurrence, leur seule préoccupation est le droit d'utiliser et de développer leur langue en tant que moyen de communication. La langue, toutefois, est un aspect si important de l'identification à une communauté qu'elle fonctionnera aussi très souvent comme une identité ethnique.

La plupart des groupes sont donc composites du fait qu'ils associent une langue spécifique, et souvent une religion spécifique, à une tradition culturelle commune qui constituent, ensemble, leur identité ethnique. Dans ce cas, leurs revendications pour la préservation de leur identité sont étendues. Il voudront pratiquer leur religion, si elle est différente de celle de la majorité, mais aussi utiliser et développer leur langue, conserver leurs traditions, obtenir la reconnaissance et l'enseignement de leur histoire et conserver leur mode de vie particulier. Peut-être iront-ils jusqu'à exiger le contrôle exclusif des ressources naturelles dans la région où ils sont implantés.

La catégorie des groupes nationaux ou des minorités nationales est plus difficile à définir. La CSCE s'est préoccupée seulement des "minorités nationales" mais sans en préciser la signification. C'est la désignation "nationale" qui soulève des problèmes en raison de la connotation hautement émotive de ce mot (voir plus haut).

Dans l'expression "nationaux de l'Etat où ils vivent", qui a été utilisée dans quelques essais de définition des minorités, le mot "nationaux" désigne les citoyens. L'expression "minorités nationales" pourrait alors recouvrir toutes les minorités (religieuses, culturelles et ethniques) ressortissantes du pays où elles vivent. Elle peut aussi avoir le sens d'une partie d'une ethnonation plus large qui a constitué un Etat ailleurs, ou qui est devenue un élément constitutif d'une fédération reposant sur le principe de la nationalité.

Un exemple du premier cas pourrait être celui des Hongrois en Roumanie, puisque l'ethnonation hongroise a son propre Etat, la Hongrie. Un exemple du second cas serait celui, avant 1991, des Arméniens dans une république de l'Union au sein de l'URSS - ou des Serbes en République de Bosnie dans la Fédération yougoslave.

Si l'expression "minorité nationale" désigne de la sorte des éléments d'une ethnonation en situation minoritaire dans un Etat dominé par une autre ethnonation, l'emploi de ce concept est extrêmement dangereux et déstabilisant. C'est un encouragement à la sécession, à une révision des frontières ou à un morcellement du territoire, avec tout ce que cela suppose de nettoyage ethnique et de violence généralisée. L'idéologie ethnonationaliste a été exposée plus haut. Le principe fondamental sur lequel elle repose étant que l'Etat et l'unité nationale doivent coïncider, elle pourrait, poussée à l'extrême, exiger que le devoir politique des membres de l'ethnonation l'emporte sur toutes les autres obligations publiques.

Le projet de déclaration relatif aux minorités adopté par la Commission des droits de l'homme et qui le sera probablement dans quelques semaines par l'Assemblée générale des Nations Unies a pour titre : "Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques". La Déclaration ne se limitant pas aux minorités nationales, elle devrait inclure aussi les non-citoyens qui font partie des minorités ethniques, religieuses et linguistiques résidant dans le pays concerné. Il convient toutefois de reconnaître que certains des rédacteurs qui ont insisté pour y faire figurer les minorités nationales, n'entendaient pas par là viser toutes les minorités composées de ressortissants du pays concerné mais pensaient qu'elle devait avoir l'autre sens qui est plus inquiétant.

6. Rôles des procédures et institutions internationales dans la prévention et le règlement des conflits

Le règlement des conflits ethniques appelle une action de la part de différentes institutions et l'emploi de différentes procédures. On estime de plus en plus qu'il faudrait une meilleure coordination au niveau universel entre les institutions et les organes intergouvernementaux de défense des droits de l'homme, les institutions internationales de développement et les organes politiques de l'Organisation des Nations Unies. Ces dernières années, le Conseil de sécurité a eu de plus en plus souvent à s'occuper de problèmes découlant de violations des droits de l'homme et de conflits ethniques. Il est vraisemblable que cette évolution se poursuivra. Il serait souhaitable de rechercher les meilleurs moyens d'harmoniser les efforts de ces diverses

institutions. On pourrait examiner, par exemple, les stades auxquels les diverses institutions interviendraient avec leurs diverses procédures. Ce qui suit a seulement valeur d'indication initiale; une étude plus approfondie est nécessaire.

Aspects des voies d'approche juridique des questions liées au nationalisme et aux minorités

L'élaboration de normes dans ce domaine a été étroitement liée à l'évolution de l'organisation internationale, à travers la Société des Nations et plus tard l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les organisations régionales. La fin de la première guerre mondiale a été, à maints égards, une victoire du nationalisme sur les empires à l'intérieur et autour de l'Europe, mais la plupart des empires coloniaux sont restés intacts. La Société des Nations, tout en apparaissant comme une organisation universelle, a été une organisation principalement européenne et latino-américaine, avec quelques membres asiatiques et africains.

Le droit des nations à l'autodétermination est devenu la pierre angulaire de l'ordre juridique au lendemain de la première guerre mondiale, cette idée étant vigoureusement défendue par Woodrow Wilson. L'idéologie nationaliste, voulant que les Etats coïncident avec les nations au sens ethnique, a bénéficié d'un large soutien, mais elle s'est appliquée surtout au détriment de ceux qui avaient perdu la guerre. Même à cette époque, il était impossible de mettre pleinement en oeuvre ce principe. Quel qu'ait été le tracé des frontières des Etats, des groupes de nationalités différentes se trouvaient inmanquablement à l'intérieur de nombre des Etats nouveaux ou restructurés. Les minorités ont été beaucoup plus exposées qu'auparavant. Le système de la protection des minorités a été institué principalement pour rendre la pilule moins amère.

Malheureusement, l'idéologie nationaliste s'est révélée mortellement dangereuse. Elle a facilité l'apparition de nombreux régimes autoritaires à travers l'Europe et s'est terminée par une guerre dévastatrice, la seconde guerre mondiale, dont l'initiative fut prise par le grand prêtre du nationalisme, Adolf Hitler.

La deuxième étape se situe à la fin de la seconde guerre mondiale. En 1945, on a tiré les leçons du nationalisme malin; le nouvel ordre international devait reposer sur le pluralisme et la tolérance. Le fondement en a été la Charte internationale des droits de l'homme dont le principe essentiel est l'égalité de tous les êtres humains, indépendamment de leur origine nationale ou ethnique, mais aussi de leur race, de leur religion et de leur sexe. Le nouvel ordre juridique a été caractérisé aussi par une adhésion plus large au principe de l'intégrité territoriale. L'existence de différents groupes ethniques et nationalités à l'intérieur d'un Etat ne devait pas être une raison pour le morceler, pour autant que les membres de tous les groupes bénéficient du pluralisme et d'un respect égal.

Le droit à l'autodétermination est devenu désormais le droit des peuples et non des nations. Sa principale application dans la période d'après-guerre a été la décolonisation.

On a vu dans le droit à l'autodétermination celui d'une communauté de personnes, composée de plusieurs groupes ethniques ou nationaux, vivant à l'intérieur du territoire concerné, de la colonie ou du territoire occupé. L'autodétermination ne devait plus avoir une base ethnique. C'était le droit de cette communauté de se gouverner elle-même à l'intérieur des frontières tracées par le régime colonial. Le principe "Uti possidetis", appliqué d'abord par les Etats latino-américains au XIXème siècle, a été repris par les Etats africains pour consolider leurs frontières et éviter ainsi, dans la plupart des cas, ce qui aurait constitué des conflits ethniques désastreux.

Dans ce monde nouveau, le problème des minorités ne devait pas revêtir beaucoup d'ampleur. Si les Etats se comportaient conformément au principe du pluralisme, les différents groupes ne devaient pas rencontrer de difficulté particulière.

Toutefois, l'ethnonationalisme n'était mort ni dans l'esprit collectif de la majorité, ni parmi les minorités ethniques. Dans la majorité, beaucoup ont tenté d'utiliser l'Etat comme un moyen d'affirmer leur nationalisme, par exemple en faisant de leur langue la seule langue officielle; pour résister à cette tendance, les minorités ont peu à peu cherché à se constituer un domaine réservé, à sortir entièrement du cadre de l'Etat ou à obtenir un nouveau tracé de frontières afin de rejoindre d'autres Etats où leur groupe ethnique dominait.

C'est en partie pour éviter des conflits aussi tragiques que l'on s'est efforcé, sans beaucoup de conviction, de mettre au point des mécanismes de protection des minorités. Cette mise au point a été considérée comme indispensable, non seulement pour assurer le droit à l'existence des minorités et pour préserver leur identité, mais encore pour atténuer les pressions exercées pour dissoudre les Etats. Cependant, cela n'a guère suscité d'enthousiasme et il ne s'est pas produit grand chose en dehors de la réaffirmation de la liberté de tous les individus de préserver leur identité religieuse, culturelle et linguistique, seuls ou en coopération avec d'autres (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27).

Les tensions nationalistes et ethniques se sont toutefois accrues dans les années 70 et 80. En 1989/90, il est apparu que le nationalisme prenait le sens d'une vengeance et que le problème des minorités devait être traité de façon plus sérieuse. Des problèmes particulièrement graves ont surgi dans le contexte de la dissolution des Fédérations de l'URSS et de Yougoslavie. Cette dissolution a été la conséquence de la désintégration politique interne de ces deux fédérations. Les unités qui les constituaient - les républiques de l'Union - sont devenues des Etats indépendants avec les frontières qui étaient les leurs quand elles faisaient partie de la fédération. La CSCE comme l'ONU ont appliqué le principe "Uti possidetis" en insistant sur le fait que les Etats étaient reconnus avec les frontières telles qu'elles étaient dans la fédération. Des mouvements ethnonationalistes dans plusieurs Etats de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie ont cherché à faire modifier le tracé des frontières ou à obtenir une division ethnique à l'intérieur des nouveaux Etats. On pourrait accepter les efforts pacifiques

tentés pour obtenir l'autonomie territoriale s'ils s'accompagnaient de garanties solides pour les groupes ethniques minoritaires dans la région autonome, mais les terribles moyens utilisés par les groupes qui cherchaient un morcellement du territoire, y compris le nettoyage ethnique, ont ôté toute justification à leur revendication d'autonomie pour la durée de la présente génération. Quand les groupes dépossédés auront été autorisés à regagner leur territoire avec l'assurance de garanties et d'une présence physique internationales et que l'espace d'une génération aura passé pour que la confiance soit véritablement rétablie, on pourra peut-être au siècle prochain revenir sur la question de l'autonomie.

L'attention devrait donc rester concentrée sur la protection des droits des minorités et des groupes. Comme on l'a signalé dans l'introduction, des progrès ont été accomplis à cet égard ces dernières années.

L'élaboration des normes progresse également en ce qui concerne les droits des peuples autochtones, des groupes peu nombreux et très vulnérables qui habitaient des régions colonisées et occupées par la suite par des groupes plus dominateurs et plus avancés dans la voie de la modernisation. Les peuples autochtones ont été généralement marginalisés et repoussés dans l'arrière-pays. Cependant, nombre d'entre eux ont fait montre de beaucoup de ressort et ont pu continuer à développer leur culture, influencés mais non absorbés par la culture à dominante technique qui les entourait. Ces dernières années, leurs représentants sont devenus actifs au niveau international, développant leur réseau international d'organisations et montrant beaucoup d'énergie au groupe de travail de l'ONU chargé de formuler les droits des peuples autochtones.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a aussi de plus en plus cherché à élaborer des normes concernant les minorités. A la CSCE, toutefois, ce travail ne prend pas la forme de normes juridiques précises, mais plutôt de grands principes politiques. L'Acte final de la CSCE mentionne à la fois les droits des minorités et l'intégrité territoriale; la relation entre les deux est devenue une question importante ces dernières années; cependant, la position dominante est que l'on doit résoudre la question des droits des minorités en préservant l'intégrité territoriale de l'Etat hérité.

Importance de l'élaboration des normes pour la solution des conflits

L'élaboration collective de normes consiste à tenter, par un dialogue entre un nombre plus ou moins grand d'interlocuteurs, de trouver des solutions communes à des problèmes communs. Elle peut fonctionner dans la mesure où les problèmes sont presque communs et si les valeurs essentielles sont largement partagées. Sa fonction en premier lieu est préventive. Par l'application des normes adoptées au niveau international, les gouvernements peuvent défendre leurs politiques aussi bien contre les militants dans les groupes majoritaires que parmi les minorités. L'existence de normes restreint la gamme des options légitimes et réduit par conséquent le degré d'incertitude qui en résulte. Cela peut être renforcé par le désir d'être vu de l'extérieur comme respectant des normes civilisées. En deuxième lieu, les normes adoptées au niveau international pour le traitement par les gouvernements de leurs ressortissants, y compris les minorités, influent sur la politique des acteurs extérieurs. Ils disposent, en se reportant aux normes adoptées sur le plan international, d'un cadre qui leur permettra d'évaluer les résultats obtenus par les Etats

et les gouvernements dans leurs affaires internes, et ils pourront en tenir compte dans l'établissement de leurs relations bilatérales avec les Etats en question, dans la politique en matière de développement et dans d'autres domaines.

Dans certaines conditions, l'élaboration de normes peut contribuer en soi au règlement des conflits. Le cas le plus intéressant à cet égard est celui du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones mentionné plus haut et dans lequel les représentants de peuples autochtones se sont joints aux représentants du gouvernement des pays où vivent ces peuples pour s'entretenir du meilleur moyen de régler les situations intéressantes des minorités. Leur débat sur les normes à appliquer aux peuples autochtones a déjà entraîné d'importants changements juridiques dans plusieurs pays.

Cependant, le dialogue n'aboutit à l'élaboration de normes que s'il existe une base d'accord réelle et non purement symbolique. Dans le monde réel, il y a souvent beaucoup d'ambiguïté; des gouvernements peuvent être désireux d'appliquer des normes généralement acceptées, mais se trouver dans des situations où cette application serait impossible politiquement ou trop coûteuse pour eux. Les normes pourraient rester pure réthorique s'il n'existait des mécanismes internationaux pour promouvoir ou garantir leur application, même en période de tension.

Obligation de coopérer et obligation de prévenir grâce à l'application de normes

Tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés, conformément à l'Article 56 de la Charte, à coopérer avec l'Organisation pour promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion (Art. 55 c) de la Charte des Nations Unies). Cette obligation de coopérer à la prévention des violations des droits de l'homme s'étend à toutes les normes adoptées par l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Les organes internationaux chargés des droits de l'homme aident les Etats à prévenir les conflits, en veillant au respect des droits de l'homme et en examinant les plaintes individuelles qui leur sont communiquées.

Contrôle international de la mise en oeuvre au niveau national

En vertu de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tous les Etats parties au Pacte s'engagent à respecter et à garantir à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire tous les droits énoncés dans le Pacte, sans distinction aucune. En vertu de l'article 40 du Pacte, les Etats sont tenus de présenter des rapports sur les mesures qu'ils auront arrêtées pour s'acquitter de ces obligations et ces rapports sont examinés par un comité international élu qui engage avec les représentants de l'Etat concerné un dialogue sur le degré d'exécution des obligations qui lui incombent. Ce dialogue officialisé entre les gouvernements et des organes des Nations Unies constitués d'experts s'applique aussi à un vaste ensemble d'autres conventions.

Procédures à suivre pour les recours formés directement par des particuliers
où en leur nom

L'existence de procédures permettant aux particuliers de former un recours est une deuxième fonction dont le caractère essentiel est préventif. Les particuliers affirmant avoir été soumis à une discrimination ou avoir fait l'objet d'autres violations des droits de l'homme, ont la possibilité, selon des règles strictement définies, de s'adresser aux comités des organes internationaux compétents dans le domaine des droits de l'homme afin qu'une enquête détermine si la violation alléguée a eu lieu ou non. Cette procédure est ouverte seulement à l'égard des Etats qui l'ont acceptée et de nombreux Etats se trouvent encore en dehors de cet arrangement. Ces procédures fonctionnent de façon relativement satisfaisante en ce qui concerne les gouvernements qui se sont engagés à faire respecter les droits de l'homme et qui ne se heurtent pas à des obstacles internes s'opposant à leur réalisation.

7. Le règlement des conflits aux stades d'aggravation

L'optique des droits de l'homme : la réaction aux violations flagrantes et
systématiques

Les conflits religieux, le fondamentalisme, l'ethnonationalisme et les clivages sociaux profonds engendrent des situations dans lesquelles les gouvernements ne sont pas désireux, ou ne sont pas en mesure, d'assurer le respect des droits de l'homme. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme se sont efforcés de répondre aussi à ce type de situations en mettant au point un mécanisme permettant de réagir à des violations flagrantes et systématiques. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle crucial dans le déclenchement de ce processus. On admet toutefois de plus en plus que les voies d'approche traditionnelles ne sont pas satisfaisantes en présence de conflits ethniques.

L'attitude dominante adoptée par les militants des droits de l'homme consiste à dire que le gouvernement est toujours fautif quand des violations se produisent.

Le raisonnement est simple : le gouvernement est tenu de s'abstenir de violations; il est en outre tenu de prévenir les violations. Quand des violations se produisent néanmoins, il doit être tenu pour fautif.

La fragilité de cet argument apparaît en cas de conflit grave entre des groupes. L'obligation de prévenir les violations inclut aussi celle de protéger les groupes contre les actes de violence, mais que peut faire le gouvernement quand la violence des groupes échappe à son contrôle ? Il devrait certainement rester à tout moment dans les limites des droits de l'homme. S'il vient à décréter un état d'urgence, il devrait néanmoins respecter à tout moment les normes humanitaires minimales applicables à tous les stades. Cependant, quand est-il de l'autre côté, c'est-à-dire du côté du groupe opposant pratiquant la violence ? Si le gouvernement doit prendre toutes les mesures compatibles avec les droits de l'homme pour maîtriser ces groupes, il est indispensable que la communauté internationale fasse aussi ce qu'elle peut pour prévenir ou faire cesser les actes de violence auxquels se livrent les groupes dans l'opposition.

Il faudrait tout d'abord au niveau international s'abstenir strictement d'encourager les groupes qui recourent à la violence. Malheureusement, ce genre d'encouragement est trop souvent donné, allant de l'approbation verbale des revendications sécessionnistes à une intervention directe.

Il faudrait redoubler d'efforts pour trouver les moyens de réduire la violence du groupe opposant. Il ne s'agit pas seulement ici de groupes comme les Khmers rouges ou le Sentier lumineux qui ignorent toute règle morale. Il s'agit aussi des groupes sécessionnistes armés qui ont la sympathie de certains milieux : les Sikhs, les Tigres tamouls, la communauté arménienne dans l'enclave azerbaïdjanaise du Haut-Karabakh, les Ossètes du Sud en Georgie, les Abkhaziens, etc. Le recours à des moyens violents, souvent lié à un nettoyage ethnique dans la région qu'ils revendiquent comme étant la leur, bloque les efforts tentés pour rétablir la confiance et trouver une solution fondée sur les droits de l'homme.

Une approche juridique peut-elle s'appliquer à la solution des conflits entre groupes ?

L'approche juridique fondée sur les normes relatives aux droits de l'homme et aux minorités sera-t-elle utile en présence de conflits graves entre groupes, en particulier quand des ethnonationalistes sont en désaccord au sujet d'un territoire ? Les parties à ces conflits ont de la situation deux compréhensions juridiques fondamentalement différentes. Les gouvernements considèrent comme étant de leur devoir absolu de maintenir l'ordre public et l'intégrité territoriale; les groupes sécessionnistes sont convaincus de leur droit moral et juridique à l'autodétermination.

Quand le conflit a atteint ce degré d'aggravation, que des groupes se sont constitués et que la polarisation se produit, on ne peut plus traiter avec des particuliers ou des associations, mais avec des groupes militants de tendance dure qui sont en lutte les uns avec les autres ou avec le gouvernement. Des gouvernements extérieurs interviennent aussi parfois, prêtant main-forte aux minorités, au point d'être accusés d'intervention illégale.

Règlement des différends entre les Etats

On pourrait résoudre le problème posé par une intervention extérieure en recourant au mécanisme de règlement des différends entre les Etats, ce qui ne saurait toutefois régler le conflit sous-jacent. Les différends sur la légalité des politiques suivies par les gouvernements à l'égard des opposants peuvent, dans certains cas, faire l'objet de ce type de règlement. Toutefois, la Cour internationale de Justice, qui avait pourtant été créée pour régler les différends surgissant entre des Etats, a peu servi à pareille fin, ce qui montre bien qu'aucun Etat n'était même pas simplement disposé à faire usage, en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, du droit de traduire le Kampuchea démocratique devant un tribunal pour les violations massives des droits de l'homme perpétrées par le régime de Pol Pot (Kooijmans, 1991). Même lorsque les instruments relatifs aux droits de l'homme (Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention européenne des droits de l'homme) prévoient un règlement des différends entre les Etats, cette procédure n'a guère été utilisée dans les affaires intéressant les minorités.

Procédures intermédiaires entre le droit et la diplomatie

Des procédures moins juridiques et de nature plus politique et diplomatique seront probablement plus utiles. Les procédures relevant de la "dimension humaine" de la CSCE ouvrent de vastes perspectives à un nouveau développement. Elles sont issues de la réunion de suivi tenue à Vienne qui a commencé le 4 novembre 1986 pour se terminer le 15 janvier 1989 - couvrant ainsi les années cruciales de la glasnost et de la fin de la guerre froide. Elles ont été depuis lors à nouveau développées lors de plusieurs réunions et consistent en quatre étapes : i) L'échange d'informations. Les Etats sont tenus de répondre aux demandes d'échange d'informations sur les questions relevant de dimension humaine de la CSCE; ii) Des consultations bilatérales se tiendront à la demande d'un Etat tendant à faire préciser des informations ou des faits; iii) Notification : Tout membre de la CSCE peut informer les autres membres de la Conférence des questions découlant des contacts que l'Etat qui fait la notification juge importants; iv) Tout Etat peut engager des discussions à la réunion annuelle sur la dimension humaine.

Les procédures d'établissement des faits ont depuis lors été perfectionnées sous les auspices de la CSCE. Elles visent pour une part à favoriser un climat de confiance et pour une autre part à aider à vérifier si les membres nouveaux se conforment aux principes de la CSCE.

Ce type d'enquête peut être utile aux premières étapes du conflit. Par la suite, lorsque le conflit s'est durci, il semble qu'il faille des moyens plus complets qui supposent une vaste gamme d'activités.

8. L'Organisation des Nations Unies et l'Agenda pour la paix

A l'Organisation des Nations Unies, le débat sur les nouveaux modes d'action est vigoureusement mené. Une étude des activités possibles et souhaitables a été exposée dans le rapport récemment présenté au Conseil de sécurité par le Secrétaire général de l'ONU dans son "Agenda pour la paix" le 17 juin 1992 (A/47/277, S/24111).

La diplomatie préventive est définie dans son rapport comme une action ayant "pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible". Cette diplomatie a été appliquée traditionnellement surtout aux différends surgissant entre les Etats. Toutefois, on est de plus en plus conscient de la nécessité de faire en sorte que les différends internes ne dégénèrent pas en conflits violents. Les efforts déployés dans le domaine des droits de l'homme doivent être complétés par une action diplomatique visant à encourager les parties à trouver des solutions pacifiques. Si les organes internationaux responsables des droits de l'homme étaient suffisamment efficaces, ils aideraient les parties locales à surmonter leurs différends, conformément

aux normes reconnues en matière de droits de l'homme, par des voies diplomatiques. Si cette méthode se révèle inefficace et si le conflit devient violent, il peut atteindre d'autres Etats de multiples façons : mouvements de réfugiés, danger d'une intervention de la "mère patrie", terrorisme traversant les frontières, bouleversement du commerce, des communications et du développement. La diplomatie préventive est en fait nécessaire pour limiter l'étendue de tels conflits quand ils viennent à se produire. Il devrait par conséquent exister un lien plus étroit entre les activités des organes responsables des droits de l'homme et celles des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies, y compris le Secrétaire général.

Rétablissement de la paix

Le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une action visant "à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies". Le Chapitre VI mentionne la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, et d'autres moyens pacifiques choisis par les parties elles-mêmes. Il s'agit dans la Charte des différends surgissant entre des Etats. Les différends surgissant entre des groupes à l'intérieur d'un Etat n'ont éveillé l'intérêt au niveau international que dans la mesure où ils soulevaient des problèmes relatifs aux droits de l'homme, ce qui a été souvent le cas; malheureusement seuls certains aspects de ces problèmes peuvent être abordés par les organes internationaux chargés des droits de l'homme. Ils peuvent vérifier si le gouvernement, à la suite du conflit, a respecté les normes en vigueur en matière de droits de l'homme. Ces organes n'ont pas à ce jour sérieusement enquêté sur les causes à l'origine du conflit afin d'aider les parties à trouver une solution. Il y a une certaine évolution en ce sens (services consultatifs; les rapporteurs spéciaux et leurs recommandations).

Au niveau politique de l'Organisation des Nations Unies, on reconnaît de plus en plus que des différends surgissant à l'intérieur d'un pays peuvent avoir de graves répercussions sur le plan international; il y a eu par conséquent une tendance de plus en plus nette à tenter de régler ces différends. On peut citer comme exemple à cet égard les actions récemment menées en El Salvador et au Cambodge.

Le maintien de la paix est défini par le Secrétaire général comme l'action qui consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi que, dans bien des cas, de personnel civil. L'"assentiment" en question est celui des Etats parties au différend. Pour un certain nombre de raisons, les forces de maintien de la paix n'ont pas été prévues pour mener une action militaire d'envergure; par conséquent, il faut obtenir aussi le consentement de facto des groupes organisés, qui pourraient, dans le cas contraire, lancer une action armée contre les forces de maintien de la paix des Nations Unies.

Dans les conflits ethniques, comme on l'a souvent constaté dans un passé récent, les groupes locaux peuvent ne pas être prêts à arrêter l'action armée quand les forces de maintien de la paix des Nations Unies sont déployées. C'est pourquoi le Secrétaire général propose aujourd'hui la possibilité de recourir à des unités d'imposition de la paix. Il s'agit là d'un nouveau départ important, mais difficile : il n'est pas question de déployer des forces des Nations Unies pour résister à l'agression des Etats, mais de faire respecter des accords considérés comme des étapes dans le règlement des conflits. En particulier, les accords de cessez-le-feu qui sont acceptés mais très vite violés, souvent par des militants désireux de faire échouer le processus de paix et qui y réussissent en raison de la réponse de l'autre partie à cette provocation. Si les Nations Unies établissaient la présence nécessaire pour faire respecter l'accord, de telles provocations pourraient être évitées et, si elles venaient à produire, les Nations Unies pourraient prendre les mesures requises à l'encontre du provocateur et éviter ainsi l'escalade qui en résultera presque toujours. Ainsi que l'a fait ressortir le Secrétaire général, la tâche consistant à faire respecter les accords de paix peut de temps à autre excéder la mission des forces de maintien de la paix comme elle peut dépasser ce à quoi s'attendaient les pays fournissant ces forces. Les unités d'imposition de la paix devront peut-être être plus lourdement armées que les forces habituelles de maintien de la paix, être préparées à une action armée et recevoir l'entraînement nécessaire à cette fin. Dans les conflits ethniques, une telle présence peut être importante, mais ces unités ne peuvent cependant agir que lorsque les parties sont disposées à prendre des mesures en vue de la paix et peuvent s'accorder sur certaines mesures provisoires tendant à ce but.

En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, il existe à l'ONU un accord assez large sur qui jeter le blâme et sur les normes de base qu'il conviendrait d'appliquer. Les Serbes n'ont pour ainsi dire pas de sympathisants extérieurs. Ils ont pourtant réussi par un emploi impitoyable des armes à empêcher les Nations Unies de rétablir la paix. Il est tout à fait clair aujourd'hui qu'elles doivent intervenir plus énergiquement, en agissant avec le consentement du gouvernement hôte mais en pouvant employer la force contre les groupes récalcitrants et illégaux.

Consolidation de la paix

Le Secrétaire général voit dans la consolidation de la paix une notion recouvrant une série de mesures prises après le conflit en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix et à faire progresser un sentiment de confiance et de bien-être parmi la population. Parmi les mesures mentionnées figurent le soutien apporté au personnel chargé de la sécurité sous forme de services consultatifs et de formation, la surveillance des élections, le redoublement des efforts visant à protéger les droits de l'homme, la réforme et le renforcement des institutions gouvernementales et la promotion des processus, formels et informels, de participation politique.

Le principal objectif vise un bon gouvernement, qui à son tour dépend étroitement de la façon dont les droits de l'homme sont garantis pour tous, y compris les différents groupes ethniques et religieux.

On peut toutefois consolider la paix à titre préventif. Quand la communauté internationale persévère dans ses efforts en vue d'encourager le développement et le renforcement des institutions nécessaires à un bon gouvernement, y compris des arrangements en matière de pluralisme qui répondront aux demandes raisonnables des minorités, les conflits peuvent ne pas éclater immédiatement. Il y a donc un terrain commun entre les efforts menés dans le domaine des droits de l'homme et ceux qui visent à établir la paix.

9. Principes directeurs pour le règlement de situations dans lesquelles des minorités et des groupes ethniques sont impliqués

On trouvera ci-après certains principes directeurs tirés de l'étude que j'ai faite pour la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur les moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées.

Principe directeur No 1 : L'importance primordiale de la non-discrimination ainsi que de la participation pleine et entière de tous les individus et de tous les groupes, telles qu'elles sont prévues dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans la Déclaration sur le droit au développement

Ce principe directeur a pour fondement l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

"Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité."

L'égalité dans l'exercice des droits de l'homme exige que l'on s'abstienne de pratiquer la discrimination et que l'on empêche tout acte de cette nature; l'égalité dans la dignité exige le respect de l'identification d'individus à son groupe.

Le déni des droits dans le domaine religieux aboutit à l'assimilation forcée et le refus de reconnaître ses droits à une minorité ethnique équivaut aussi à une assimilation forcée ("ethnocide"). Le refus de reconnaître aux membres d'un groupe linguistique le droit d'utiliser sa propre langue est également une assimilation forcée.

Le principe de la non-discrimination, s'il est correctement appliqué à des situations dans lesquelles sont impliquées des minorités, peut contribuer dans une large mesure à empêcher les conflits.

Principe directeur No 2 : La nécessité de promouvoir les droits et le développement des minorités selon des modalités compatibles avec l'unité et la stabilité des Etats, à la lumière de la Déclaration relative aux pratiques du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies

Il est indispensable que l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale reconnaissent l'importance de la stabilité des Etats, mais il est tout aussi important de promouvoir les droits et le développement des minorités dans ce cadre. Dans tous les débats au niveau international sur les droits des minorités, on a insisté aussi sur la nécessité de préserver la stabilité des Etats. Tous les gouvernements tiennent au premier chef à maintenir l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de leur propre Etat et à veiller à ce que leur souveraineté et leur intégrité soient respectées par les autres Etats. Le droit international contemporain, tel qu'il trouve son expression dans la Déclaration relative aux pratiques du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, est sans ambiguïté à cet égard, sous réserve de quelques modifications.

Le principe le plus important est le droit des peuples à l'autodétermination, sur deux plans, le plan externe et le plan interne. Sur le plan externe, il s'agit pour un peuple de déterminer son statut propre, de décider s'il possède la qualité d'un Etat ou fait partie d'un autre Etat. L'exercice de ce droit est limité, en droit international coutumier, aux peuples soumis, aux régimes colonialistes ou à une occupation, une domination ou une exploitation étrangère. Ce droit fait l'objet de controverses et ne sera pas examiné ici.

Plus important aux fins de la présente étude est le droit à l'autodétermination sur le plan interne qui est le droit qu'a un peuple vivant au sein d'un Etat souverain indépendant de choisir librement son gouvernement, c'est-à-dire d'adopter les institutions représentatives et d'élire ses représentants en toute liberté périodiquement ou à des intervalles raisonnables et en choisissant librement entre plusieurs candidats et partis. L'exercice de ce droit peut avoir lieu dans le cadre d'un Etat unitaire, d'un système fédéral ou d'un système caractérisé par une certaine forme d'autonomie interne ou d'un transfert de pouvoirs.

L'autodétermination sur le plan interne est intimement liée à la notion de démocratie pluraliste. Le droit à l'autodétermination sur le plan interne est énoncé en partie dans la Déclaration universelle et en partie à l'article 25 de la Déclaration touchant les relations amicales. La disposition particulièrement importante de la Déclaration touchant les relations amicales formule le principe du droit à l'autodétermination dans les termes ci-après :

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

du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur." Ce texte met clairement en évidence le principe selon lequel le gouvernement doit être représentatif de l'ensemble du peuple sur lequel il affirme exercer sa juridiction; il s'ensuit que le peuple doit pouvoir choisir son gouvernement et que chacun, sans discrimination, a également droit de participer à ce choix à l'occasion de chaque élection. Quand on juge opportun de partager certains pouvoirs entre plusieurs juridictions dans le cadre de négociations pacifiques, facilitant ainsi aux groupes ethniques ou aux nationalités existant au sein de l'Etat le contrôle de leur propre destin dans certains secteurs fonctionnels, cela peut renforcer, plutôt qu'affaiblir, l'autodétermination des divers groupes composant la population. Dans d'autres cas, ce processus risquerait d'avoir des conséquences négatives. Il n'apparaît guère possible de trouver un modèle général de solution de ces questions.

Certaines obligations incombent à la fois aux Etats où vivent des minorités et à d'autres Etats. Les premiers devraient donner à tout groupe vivant sur leur territoire la possibilité de participer à la prise des décisions, tandis que les seconds devraient s'abstenir de toute action susceptible de porter atteinte à l'intégrité d'un Etat. Il y a donc un ensemble de comportements réciproques que l'on espère voir respecter par l'Etat où vivent les minorités et par les Etats extérieurs. Le comportement de l'un quelconque d'entre eux peut facilement donner un tour négatif aux relations.

La politique du pays dit "mère patrie", c'est-à-dire du pays voisin où le même groupe ethnique a une position dominante, a une importance capitale. La "mère patrie" doit éviter une déstabilisation en encourageant les mouvements sécessionnistes ou en intervenant directement. D'un autre côté, les Etats dans lesquels vivent des minorités devraient respecter l'existence et le développement des groupes ethniques minoritaires à l'intérieur de leurs frontières. Cela devrait faciliter l'établissement de relations pacifiques et de confiance avec leurs voisins. Il sera peut-être parfois difficile à des gouvernements extérieurs de rester silencieux et passifs quand une population appartenant au même groupe ethnique ou linguistique est l'objet de graves discriminations et de persécutions dans un pays voisin. Des mesures destinées à établir la confiance devraient en pareil cas associer le respect de l'intégrité et de la stabilité des deux Etats à celui qu'il convient de porter aux groupes ethniques concernés.

Le fait de ne pas reconnaître les droits des minorités peut sérieusement entraver le développement de la démocratie en accroissant l'instabilité, puisqu'il pousse à l'action subversive plutôt qu'à des activités politiques libres. Les gouvernements doivent trouver une formule qui permettra de traiter les différents groupes composant la société d'une manière pacifique et démocratique et évitera ainsi à la fois un rejet complet des préoccupations des minorités et les risques d'une intervention extérieure qui déstabiliserait le pays.

Principe directeur No 3 : Les dangers que le conflit ethnique fait peser sur la sécurité, tant sur le plan régional que sur le plan national

L'étude traite des moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels les minorités sont impliquées, en raison de l'extrême gravité que peuvent avoir les conflits ethniques et religieux et des dangers qu'ils font peser sur la sécurité, tant sur le plan régional que sur le plan national.

Les conflits ethniques et religieux qui ont souvent pour conséquence de graves perturbations sociales, des déplacements de population sur le plan intérieur et des mouvements de réfugiés au niveau international, portent atteinte à la sécurité de la nation et des personnes. Non seulement ces phénomènes sont déstabilisants, mais ils créent aussi des obstacles qui rendent très difficile la jouissance pour tous des droits de l'homme.

Une dynamique irrationnelle a souvent été observée dans des conflits de ce genre. Au départ, il peut n'y avoir que des sentiments de malaise dus à l'existence présumée d'une discrimination. Ces allégations donnent lieu progressivement à des protestations et à des manifestations politiques. On ajoute facilement foi aux rumeurs qui commencent à circuler. Pour peu que les forces de sécurité aient des réactions excessives à ce stade, les événements risquent d'apparaître comme la confirmation d'une prédiction que des militants extrémistes exploiteront au sein de la minorité en répondant par des actes aux opérations des forces de sécurité, ce qui incitera celles-ci à de nouvelles réactions plus violentes. Il convient de ne pas exclure la possibilité d'un recours délibéré à la violence de la part des militants des deux camps dans le but d'exciter l'opinion publique et de susciter de sérieuses confrontations qui déboucheront tôt ou tard sur des massacres et des représailles perpétrés par les deux camps. Cela peut dégénérer en guérilla et contre-guérilla amenant une polarisation totale marquée par des exécutions extrajudiciaires prenant la forme d'une liquidation et une répression interne des deux côtés et, en fin de compte, en un retour désastreux à un état infantile.

Principe directeur No 4 : L'importance que les mesures positives (assistance ou statut spécial) revêtent pour la protection effective des droits de l'homme

Dans la perspective des droits de l'homme, trois questions sont importantes. Premièrement, il convient que les membres des minorités jouissent de tous les droits fondamentaux de l'homme (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) de la même manière que tous les autres et sans discrimination. Pour cela, des mesures de lutte contre la discrimination sont indispensables, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Deuxièmement, il convient que les minorités aient la possibilité de sauvegarder leur dignité de membres d'une communauté particulière fondée sur la religion, la langue ou la culture, ce qui peut nécessiter éventuellement des mesures spéciales. Troisièmement, dans certains cas, elles peuvent avoir besoin d'une protection des bases matérielles de leur culture et de leur mode de vie, ce qui nécessite sans aucun doute des mesures spéciales. Ces trois aspects seront brièvement examinés ci-après.

La notion d'assistance ou de statut spécial ne devrait donc s'appliquer qu'aux mesures prises en faveur des minorités, sans que des mesures de même nature soient adoptées pour les majorités.

Principe directeur No 5 : Le rôle que le processus de développement joue dans l'élimination des obstacles économiques et sociaux à la coopération et au respect mutuel de tous les groupes de la société nationale

On a supposé pendant un certain temps que le développement, au sens de la modernisation technologique, réduirait ou ferait disparaître les conflits ethniques et nationaux traditionnels et atténuerait même l'intensité des conflits religieux. Cette évolution résulterait, pensait-on souvent, des progrès de l'éducation, de l'urbanisation et de la disparition des disparités économiques. Nous savons aujourd'hui que le développement et la "modernisation" ont tendu à faire croître et non pas à faire diminuer l'identification nationale ethnique et les scissions entre ethnies.

Plusieurs facteurs contribuent à cette évolution, en particulier les deux suivants : premièrement, le développement tend souvent à accentuer plutôt qu'à réduire les disparités économiques en créant la prospérité pour certains et les privations pour d'autres. Deuxièmement, les groupes attachent des valeurs différentes aux différents types de développement. Certains insistent sur un développement susceptible de durer et sans danger pour l'environnement qui préserve les modes de vie traditionnels et, partant, la possibilité de sauvegarder les fondements de leur culture et leur dignité, tandis que d'autres sont partisans d'une évolution technologique rapide même quand elle entraîne une dégradation de l'environnement et des bouleversements dans leur mode de vie.

Un autre élément plus gênant est que les décisions concernant le développement risquent d'être prises dans une région d'un pays, souvent dans le centre urbain ou métropolitain, alors que les conséquences pour l'environnement et les modes de vie sont ressenties dans une autre région, au sein de populations qui n'ont pas participé à la prise de ces décisions.

Principe directeur No 6 : La nécessité de veiller à ce que les mesures adoptées pour protéger les minorités respectent également les droits de l'homme des majorités

Cette question a déjà été abordée à plusieurs reprises dans les pages précédentes. Les principes généraux de l'égalité et de la non-discrimination exigent qu'il ne soit pas donné aux minorités des privilèges dont ne peut bénéficier la majorité, ce qui n'exclut pas que le bénéfice de mesures adoptées pour des minorités puisse leur être entièrement réservé, pourvu que des mesures semblables soient aussi adoptées pour la majorité. Selon les termes de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 2, par. 2), des mesures spéciales ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux et distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elle répondait.

Dans leur recherche de l'égalité et de la non-discrimination, ni les membres des minorités ni leurs adversaires n'ont le droit d'utiliser des moyens et des méthodes qui constituent des violations des droits de l'homme de la majorité ou des droits des membres de la minorité concernée qui sont en désaccord avec leurs dirigeants. Les exécutions extrajudiciaires, les enlèvements, les mauvais traitements, l'interdiction de la libre circulation et des contacts avec les membres de la société majoritaire constituent des violations, qu'ils soient le fait de minorités ou des gouvernements. L'intégrité et la dignité des individus membres de la majorité doivent être respectées par les minorités. Dans les secteurs où les minorités sont prédominantes, elles n'ont pas le droit d'humilier ou de terroriser les membres de la majorité.

10. Conclusions

Les problèmes posés par les conflits ethniques et les questions intéressant les minorités sont à l'ordre du jour sur la scène internationale où ils occupent une place importante. On ressent le plus en plus le besoin d'associer les enseignements tirés de l'élaboration et de l'application des normes au niveau international à ceux qui sont tirés des pratiques suivies pour régler les conflits.

Les conflits ne peuvent être réglés de façon ponctuelle, sans que soient appliquées des normes de base; tous les acteurs doivent s'adapter au cadre commun exigé par la communauté internationale. Cela n'est toutefois possible que dans les premiers stades lorsque les parties se conduisent de façon raisonnable. Quand les conflits ont dépassé ce stade pour prendre l'allure d'un désastre, il faut une méthode beaucoup plus complexe, plus lente et plus progressive pour amener à un retour à la raison et à un comportement conforme aux normes de la civilisation. Il faudra souvent intervenir pour faire respecter les accords de paix, mais cela sera extrêmement difficile; restent à apprendre la tactique et la stratégie nécessaires pour ce faire, en prélude à une consolidation de la paix.

Il est devenu de plus en plus évident que les menaces que fait peser l'ethnonationalisme et la prévention ou le règlement des conflits ethniques exigent le recours à différentes procédures et institutions. Les efforts menés pour élaborer des normes plus appropriées ne doivent pas retarder les améliorations qu'il convient d'apporter aux institutions pour la prévention et le règlement de ces conflits, ni la coordination qu'il faut assurer entre elles. Une partie de cette tâche consistera à préciser quelles institutions et quelles procédures conviennent à tel ou tel stade du conflit. Une autre consistera à obtenir un accord général sur les principes directeurs à appliquer dans les différentes institutions. Plus large sera l'accord, mieux la communauté internationale sera armée non seulement pour régler les différends ethniques mais encore pour empêcher qu'ils ne deviennent de plus en plus violents.

NOTES :

- 1) Les questions relatives aux minorités ont beaucoup retenu l'attention ces dernières années : le Document final de la Réunion de Copenhague de la CSCE renferme des engagements détaillés concernant la protection des minorités; la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de la CSCE (1990) consolide ces engagements; un séminaire spécial de la CSCE sur les minorités s'est tenu à Genève en juillet 1991 et, la Conférence sur les suites de la CSCE organisée à Helsinki au printemps de 1992 a vu la naissance d'un Haut Commissariat pour les minorités.
- 2) Un organe officiellement constitué a établi un projet de Charte européenne pour les langues régionales et les langues des minorités qui attend d'être adopté; un organe non officiel, la Commission européenne de la démocratie par le droit, a rédigé une proposition de convention européenne pour la protection des minorités, mais les organes officiels du Conseil de l'Europe n'ont pas encore décidé si ils allaient y donner suite; un projet de protocole à la Convention européenne des droits de l'homme concernant la protection des groupes ethniques a été présenté pour examen par l'Autriche à l'automne 1991.
- 3) Après 14 ans de discussion, la Commission des droits de l'homme a adopté en février 1992 un "projet de déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques" qui, au moment de la rédaction du présent rapport (29 octobre 1992), était à l'examen à l'Assemblée générale des Nations Unies.
