

b 252 4193(F)

doc
CA1
EA533
93P03
FRE

NON CLASSIFIÉ

GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 93/3

**LES MINORITÉS : UN NOUVEAU PROBLÈME
DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE**

André Ouellette
Daniel Livermore
Groupe de la planification des politiques

Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour but d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et sur les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Veillez adresser vos observations et vos demandes de renseignement concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2, (téléphone : (613) 944-0388, télécopieur : (613) 944-0687). ISSN : 1188-5041. Le document est également diffusé par le centre InfoExport (BPTE) du Ministère (télécopieur : (613) 996-9709); prière de mentionner le code SP21F.

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada



Canada

JAN 5 1994

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY

RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

RÉSUMÉ - CONCLUSIONS

Le présent document argumente en faveur de l'«internationalisation» des droits des minorités afin de s'attaquer à un nouveau problème de sécurité, lequel a pris des proportions inquiétantes. La réapparition de la question des minorités, en particulier en Europe, après environ cinq décennies d'ordre imposé par la force, a entraîné la possibilité d'un important conflit interne et international. Ce problème s'aggravera au cours des années à venir et il faudra repenser fondamentalement les droits des minorités afin de le résoudre aux deux étapes où une solution est possible, soit au tout début d'un conflit, lorsque la conciliation et la négociation sont encore possibles, et à la fin d'un conflit, lorsque les parties doivent s'entendre sur des règlements de compromis.

Le problème des minorités est complexe et la «tendance étatiste» traditionnelle du droit et des pratiques internationaux n'arrange pas les choses. Néanmoins, il n'est pas nécessaire de résoudre la question épineuse que constitue le compromis entre l'autodétermination et les droits des minorités. L'adoption d'une démarche pratique, par l'entremise des organisations existantes, peut permettre de résoudre la plupart des problèmes importants.

Voici quelques-unes des propositions avancées :

- (1) Le besoin d'universalité : tous les États doivent adopter de nouveaux régimes et normes de gestion des problèmes des minorités, comprenant divers degrés d'ingérence internationale, ce qui aurait peut-être été considéré odieux il y a quelques années seulement.
- (2) Le besoin d'automatisme : les mécanismes prévus pour la protection des droits des minorités doivent être mis en branle par la nature des violations perçues des droits des minorités, au lieu que la communauté internationale se décide à faire preuve de volonté politique, ce qui ne se produira peut-être pas.
- (3) Le besoin de renforcer la confiance : les revendications des droits par diverses minorités ne peuvent pas être ignorées pour toujours; l'objectif consiste à élaborer une série de mesures visant à renforcer la confiance lors de la solution concrète de problèmes, éliminant ainsi la nécessité pour des minorités de proclamer leur souveraineté et leur indépendance.

La démarche traditionnelle du droit et de la pratique internationaux en matière de droits de l'homme a favorisé le renforcement des mécanismes nationaux; même si nous ne remettons pas en question l'utilité de cette démarche, dans le présent document, nous préconisons une bien plus grande dépendance de la pression internationale pour s'assurer que les États satisfont les attentes de la communauté internationale.

* * *

INTRODUCTION

La multiplication des conflits ethniques, nationalistes et religieux constitue une des plus graves menaces pour la stabilité du nouveau système de sécurité internationale. La situation dans l'ancienne Yougoslavie, ainsi que les conflits actuels et possibles dans l'ancienne Union Soviétique ou d'autres régions du monde, plaident en faveur d'une attention immédiate à un problème urgent. En particulier, nous devons focaliser nos efforts sur la prévention des effets les plus déstabilisateurs de ces conflits :

- l'escalade menant à un conflit armé, lequel risque de s'étendre;
- la fragmentation du système international en raison de la multiplication de nouveaux petits États;
- les migrations de masse de populations;
- l'«ethnicisation» des relations internationales.

Même si le problème des conflits ethniques, nationalistes et religieux existe depuis des siècles, et constitue la trame géopolitique de bien des régions, il est réapparu rapidement et par à-coups ces dernières années tandis que la discipline et l'ordre imposé par la guerre froide se sont effrités. Nous devons rechercher de nouvelles méthodes en vue de solutionner de vieux schémas de conflit.

En termes simples, le cœur du problème consiste à concilier les deux questions que sont l'autodétermination et les droits des minorités, c'est-à-dire, prévenir les violations flagrantes des droits de l'homme et des minorités, lesquelles provoquent des mouvements sécessionnistes dans une minorité donnée et mènent au conflit armé. La revendication d'un État souverain par une minorité découle en général de ce que, selon elle, les garanties qu'offre le système international lorsqu'on «devient un État» constituent le seul remède à ses plaintes à long terme. Il faut donc explorer d'autres avenues ou solutions «qui ne prévoient pas la souveraineté» aux problèmes des minorités si nous devons régler cette question efficacement.

L'étape la plus importante permettant d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus consisterait à assurer la protection des droits de l'homme fondamentaux, notamment les droits des minorités, afin de créer et de maintenir un climat contribuant au dialogue et à la solution des conflits de façon pacifique dans l'État en question. Une combinaison de garanties régionales et internationales de respect de ces droits pourrait mettre suffisamment en confiance une minorité pour qu'elle poursuive le dialogue et obtienne des arrangements constitutionnels négociés avec une ethnie majoritaire lors de conflits précis. En plus de poursuivre des objectifs en matière de droits de l'homme en raison de leurs mérites intrinsèques, il est donc justifié, pour ce qui est

de la sécurité internationale, de se concentrer davantage sur la mise en oeuvre complète des droits des minorités.

L'ÉTENDUE DU PROBLÈME

L'ampleur du problème que posent les minorités* est atterrante. Selon certaines estimations, il y aurait environ 1 300 groupes minoritaires distincts, répartis dans l'ensemble des États du monde à l'heure actuelle¹. En outre, un groupe national comptait pour plus de 95 pour cent de la population dans 27 pour cent seulement des 161 États pour lesquels des données étaient disponibles en 1981; dans 38 pour cent d'entre eux, un groupe national comptait pour 60 à 95 pour cent de la population². Si l'on tient compte du nombre de langues parlées comme indicateur des possibilités de morcellement, les chiffres font un bond considérable. Dans le monde, à l'heure actuelle - selon la définition qui est retenue - il y a entre 2 500 et 7 000 langues différentes. Les deux tiers de tous les États indépendants (en 1984) avaient des minorités linguistiques représentant plus de 10 pour cent de leur population³.

Rien qu'en Europe, il y a actuellement 60 conflits ethniques, nationalistes ou religieux réels ou possibles, en sus d'environ 14 autres conflits dans le Caucase et d'autres conflits possibles dans les régions non européennes de l'ancienne Union Soviétique⁴.

Avec environ 180 États politiquement indépendants, le système mondial témoigne déjà des tensions qu'entraîne la réglementation des relations entre les États au sein d'organisations conçues pour un système moins important et se composant d'un plus petit nombre de pays. L'admission d'États supplémentaires, comme l'a mis récemment en garde le Secrétaire général des Nations Unies, pourrait simplement provoquer son implosion. Par exemple, entre le printemps de 1991 et juillet 1992, le nombre d'États participant à la CSCE est passé de 35 à 52. Déjà jugée inefficace en raison du nombre et de l'hétérogénéité de ses membres (ainsi que de ses règles de procédure), il pourrait être impossible pour cette organisation régionale de mener à bien son mandat si le nombre de ses membres augmente.

* Dans le présent document, nous utiliserons le terme minorité dans le sens d'un "groupe minoritaire", c.-à-d. :

Un ensemble de personnes qui se considèrent, ou sont considérées par la communauté dans laquelle elles évoluent, différentes et partageant des caractéristiques communes (religion, langue, race, culture, etc.), une histoire et une destinée communes, ainsi que le sentiment d'appartenir au même groupe. Bien que la notion de minorité implique un déséquilibre numérique entre les populations, nous utiliserons aussi le mot pour indiquer la position non dominante - réelle ou perçue - du "groupe" au sein d'une communauté.

Cette définition s'inspire dans une grande mesure de la démarche proposée par Nathan Lerner dans l'ouvrage intitulé "Group Rights and Discrimination in International Law", (1992), Martinus Nijhoff.

Limiter le nombre de pays se joignant au système international pourrait devenir une raison importante pour mettre l'accent sur la protection des droits des minorités.

La tâche consistant à résoudre des conflits en matière de droits des minorités ne sera pas aisée. En 1988, il y avait 111 conflits armés auxquels participaient des États; de ce nombre, 63 étaient des conflits internes et 36, des conflits entre un gouvernement et un groupe d'opposition réclamant l'autonomie ou la sécession d'une région ou d'un groupe ethnique particulier⁵. Depuis 1988, au moins 16 nouveaux conflits ethniques sont apparus⁶. Ces conflits entre un État et un segment de sa population tendent aussi à être très meurtriers. Depuis la Seconde Guerre mondiale, entre 1,6 et 3,9 millions de civils non armés en moyenne ont été tués par leur propre pays au cours de chaque décennie⁷. En fait, ce genre de massacre «cautionné par l'État» de membres de groupes ethniques ou politiques a, pendant les dernières décennies, fait plus de victimes que toutes les autres formes de conflits meurtriers, y compris les conflits inter-États. Cela confirme une tendance qui est apparue ces dernières années : le nombre de guerres classiques entre deux États est en régression, tandis que celui des conflits intra-États, en particulier dans le Tiers-Monde, augmente⁸.

Même si ces conflits ont des antécédents historiques différents et ne se prêtent pas aisément à une solution universelle, ils présentent des similitudes qui permettraient de dégager certains principes normatifs de prévention et de gestion des conflits. Afin de placer dans leur contexte ces conflits mettant en cause des minorités ethniques, il est utile d'établir une sorte de classification schématique des situations dans lesquelles des groupes ethniques interagissent. Voici les situations les plus courantes⁹ :

- (a) Les groupes ethniques vivant dans un État reconnu comme étant multiethnique ou multinational. Ces groupes peuvent fonder leur identité sur la langue (Belgique, Canada, Suisse), la religion (Sikhs, Hindous et Musulmans en Inde), la nationalité (ancienne Union soviétique) ou la race (Afrique du Sud). Dans ce cas, les groupes ethniques différents de la nationalité dominante ou majoritaire peuvent, ou pas, jouir d'un statut juridique spécial et ils se trouvent d'habitude dans une position minoritaire ou non dominante.
- (b) Les groupes ethniques vivant dans un État qui ne reconnaît pas officiellement sa propre composition multiethnique, comme la France, le Japon, l'Indonésie, la Turquie ou de nombreux États africains. Les minorités peuvent constituer une région, comme les Bretons et les Corses en France, ou les Écossais et les Gallois au Royaume-Uni, un groupe racial (les Noirs aux États-Unis), un groupe religieux (les Coptes en Egypte, les catholiques en Irlande du Nord ou les Baha'i en Iran), un groupe linguistique (les Berbères en Algérie), un groupe tribal (comme en Afghanistan), ou une combinaison de plusieurs de ces éléments.

- (c) Les minorités qui s'identifient à leurs semblables ethniques vivant dans un pays voisin où ils sont majoritaires (comme les Hongrois en Roumanie, les diverses minorités russes dans les anciennes républiques de l'ex-Union soviétique, les Turcs en Bulgarie, les Albanais au Kosovo, les Mexicains aux États-Unis).
- (d) Plusieurs groupes ethniques vivant dans un même État dans lequel aucun d'entre eux ne jouit d'une position particulièrement dominante, surtout dans d'anciens pays colonisés nouvellement indépendants où l'État lui-même est pour ainsi dire une création de l'homme; c'est la situation que l'on retrouve souvent dans les pays d'Afrique au sud du Sahel.
- (e) Les minorités ethniques qui sont à cheval sur des frontières internationales et ont un statut de minorité dans chacun des pays où elles vivent, comme dans les régions frontalières en Asie du Sud-Est, les Basques en Espagne et en France et les Kurdes au Moyen-Orient.
- (f) Les immigrants et réfugiés ethniques provenant d'importantes migrations, en particulier d'un pays du Tiers-Monde à un autre ou du Tiers-Monde vers les pays industrialisés. Dans le second cas, les immigrants s'établissent souvent dans des secteurs urbains, constituant des enclaves ethniques dans de nombreux pays et provoquant des tensions sociales et culturelles (comme les immigrants maghrébins en France et indiens en Angleterre). Le phénomène des travailleurs immigrés en Allemagne a donné lieu à une situation semblable.
- (g) Les peuples indigènes et tribaux qui contestent la souveraineté de l'État auquel ils ont été rattachés. Leur revendication se fonde sur l'antériorité de leur présence et de leur occupation du territoire. Les Amérindiens d'Amérique du Nord, les Inuit et les Samis du pôle Nord et les Mélanésiens de la Nouvelle-Calédonie en sont des exemples.

Les conflits entre groupes ethniques ne sont pas causés uniquement par les différences entre les êtres humains. Ils résultent de l'interaction entre des intérêts politiques, sociaux ou économiques divergents exprimés par «divers groupes de personnes» dans les frontières d'un même État. Lorsqu'un conflit naît, c'est généralement en raison des relations asymétriques ou hiérarchisées entre les groupes ou des changements qui ont bouleversé l'équilibre relatif qui existait entre eux. C'est le cas des minorités russes dans les anciennes républiques de l'URSS. À tort ou à raison, le groupe qui est dans une position non dominante a l'impression que ses intérêts ou ses valeurs sont menacés par les politiques, l'idéologie ou les pratiques d'un gouvernement dominé par l'ethnie majoritaire. Lorsqu'un État ne peut ou ne veut pas tenir compte de la diversité ethnique ou culturelle, il s'ensuit généralement un conflit.

D'autre part, l'acceptation des revendications des groupes minoritaires n'est pas sans risques ni conséquences. Elle comporte toujours le danger que, si trop d'autonomie est

accordée aux minorités, la reconnaissance de leurs droits collectifs peut les inciter à demander l'autonomie, l'autodétermination, la sécession politique et l'indépendance, lesquelles peuvent menacer l'existence même de l'État. Dans le contexte européen, les nombreux cas de minorités ayant une majorité de semblables vivant dans un pays voisin peuvent exacerber ce genre de situation. En fait, le spectre qui se profile n'est pas sans ressembler aux années qui ont précédé la Première Guerre mondiale.

LE SECOND NIVEAU

Seuls quelques pays riverains de l'Atlantique et d'Europe sont pratiquement homogènes et exempts de problèmes importants de minorités (Danemark, Portugal). Néanmoins, même dans ces rares cas, et dans ceux où les équilibres nationaux sont traditionnellement bien établis et gérés, les immigrants ou réfugiés politiques ou économiques créent de «nouvelles minorités» qui peuvent bouleverser tout arrangement ou équilibre social antérieur (p.ex., les Turcs en Allemagne, les Maghrébins en France, les Asiatiques en Grande-Bretagne).

Non seulement l'apparition de ce second niveau d'intérêts et d'aspirations peut-elle se heurter à ceux des populations locales, mais encore se trouver en conflit avec les identités culturelles traditionnelles des minorités ethnoterritoriales et ethnonationales qui s'opposent déjà à celles des populations majoritaires d'Europe de l'Ouest. Par exemple, la France, l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et l'Autriche ont une population d'immigrants équivalent respectivement à 8, 6,4, 9, 14,6 et 6,4 pour cent de leur population totale. Les immigrants comptent pour 20 pour cent de la population de Stuttgart et de Munich; à Berlin, ce chiffre se situe à 15 pour cent, et à Vienne, à 13 pour cent. Ces chiffres, qui datent de 1990, ont sûrement dû augmenter avec les migrations (légalles ou illégales) en provenance de l'Europe orientale et centrale et de Yougoslavie¹⁰.

Dans les années 1970 et au début des années 1980, 100 000 personnes en moyenne par an émigraient des pays de l'ancien Pacte de Varsovie. Toutefois, 1,2 million de personnes ont quitté ces mêmes pays en 1989 seulement. La situation économique pouvant se détériorer à court terme, en particulier dans l'ex-URSS, cela pourrait signaler le début de migrations encore plus massives, qui s'accompagneraient de préoccupations pour les droits des minorités¹¹.

Les tensions sont déjà apparues. Les effets de ces conflits sur la politique intérieure de nombreux pays de l'Europe de l'Ouest sont déjà visibles. Le Front National en France, ainsi que diverses manifestations de l'extrême droite en Allemagne et en Grande-Bretagne, ne sont que le début de ce qui pourrait devenir une longue liste d'exemples.

Les formes traditionnelles et nouvelles de conflits ethniques peuvent avoir bien des conséquences. Ils détournent l'attention des leaders politiques d'autres questions pressantes, remettent en question la concentration des pouvoirs dans un État central, déplacent le centre des

politiques nationales vers l'extrême droite et perturbent ou fragmentent le modèle de représentation établi, surtout les régimes des partis.

Paradoxalement, la gageure que constituent les conflits ethniques nouveaux et traditionnels pour les pouvoirs centraux semble être alimentée par le processus d'intégration de l'Europe, lequel renforce la diversité, notamment l'identité régionale et ethnique, aux dépens des pouvoirs de l'État-nation. Même les États qui, à un moment donné, se considéraient homogènes ou relativement monolithiques deviennent de plus en plus des sociétés multiethniques et multiculturelles. La promesse de la poursuite de l'intégration économique - que ce soit dans le cadre de la Communauté économique européenne ou de l'Accord de libre-échange nord-américain - écarte partiellement l'argument économique du calcul des gains et des pertes lors de l'évaluation du prix de la diversité et de ses conséquences politiques.

La politique constitutionnelle complexe du Canada peut illustrer les conséquences et la dynamique des relations interethniques. Le Canada, qui était déjà une société multiethnique, a vu la composition de sa population changer profondément depuis la Seconde Guerre mondiale. Contrastant avec l'accord historique entre les deux «Nations fondatrices», une réalité régionale et ethnique plus complexe et variée s'est fait jour. Si la population du Québec demeure relativement homogène (77,7 pour cent de sa population est d'origine française), le Canada anglais ne peut guère être considéré comme une communauté purement anglo-saxonne. En 1867, lorsque la Constitution du Canada est entrée en vigueur, le pays se composait essentiellement de personnes d'origine anglaise et française, et d'un nombre important d'autochtones. Par contraste, le recensement de 1986 a révélé que 37,5 pour cent de la population canadienne était ni d'origine française ni d'origine anglaise (c'était le cas, par exemple, de 44,6 pour cent de la population de l'Ontario, la province la plus peuplée)¹².

Cette évolution démographique a eu des conséquences profondes sur le récent débat constitutionnel au Canada. En effet, les quatre provinces de l'Ouest, dont plus de 50 pour cent de la population est d'origine autre que française ou anglaise, sont, avec le Québec, les principaux partisans d'une nouvelle redistribution des pouvoirs du gouvernement central vers les provinces, mais ont des difficultés à accepter l'octroi d'un statut de «société distincte» au Québec. De nombreux Québécois francophones, quant à eux, n'ont pas encore réalisé que le «reste du Canada» ne constitue pas un bloc monolithique anglo-saxon et que les populations nouvellement établies considèrent qu'elles ne font pas partie de la dualité historique Anglais-Français enchâssée dans la Constitution canadienne originale.

La question autochtone a aussi compliqué le problème. Les Amérindiens, les Inuit et les Métis ont revendiqué la reconnaissance dans la Constitution de leur droit à l'autonomie. Pour des raisons un peu différentes, le débat au Canada a inconsciemment débouché sur un principe de «subsidiarité» qui ressemble grandement à celui de la Communauté économique européenne.

Au Canada, la reconnaissance de la réalité pluriethnique du pays, grâce à la politique de multiculturalisme et à la Charte canadienne des droits et libertés, a permis d'éviter des tensions ethniques entre la majorité et les immigrants nouvellement établis. D'autre part, il est extrêmement difficile pour un État, qu'il soit fédéral, confédéral ou monolithique, d'obliger les groupes ethnoterritoriaux et les nouveaux groupes minoritaires à accepter passivement l'autorité hégémonique du gouvernement central dans des secteurs comme l'éducation, les communications, l'affectation générale des ressources et les services publics. À ce stade, il importe d'insister sur le fait qu'on ne peut pas légiférer sans tenir compte des minorités, ou que ces dernières ne peuvent pas être délaissées en raison de tentatives de création d'une société homogène qui répond aux idéaux d'un gouvernement central fort.

LA TENDANCE «ÉTATISTE»

L'existence et la persistance des clivages ethniques peuvent s'expliquer pour une grande part par le triomphe de l'État-nation en tant que modèle universel et sa domination du système international. Ce principe a mené à une inflexibilité extrême, fondée sur les tendances à l'homogénéisation et à l'intégration qui sous-tendent l'idéal de l'État-nation monoethnique, et à un système international qui, en pratique, reconnaît la suprématie des concepts de souveraineté et d'intégrité territoriale et politique aux dépens des droits de l'homme et des «droits des peuples».

Cette méthode «étatiste» d'aborder les relations internationales est si bien enchâssée dans le système des Nations Unies que, selon une autorité qui a exprimé une opinion extrême, «[TRAD.] si l'État territorial souverain revendique, en tant que partie intégrante de sa souveraineté, le droit de commettre un génocide, les Nations Unies, à toutes fins pratiques, défendent ce droit». Cette tendance a été particulièrement évidente pendant les années où les Khmers rouges ont été au pouvoir au Cambodge, même si la logique de la guerre froide a constitué une justification commode pour ne pas intervenir. Elle a aussi été manifeste au début du conflit yougoslave, lorsque la communauté internationale a semblé apporter son appui au maintien de l'«intégrité territoriale et politique de la Fédération yougoslave», un signe que les Forces armées nationales yougoslaves ont pu interpréter comme un feu vert à l'intervention militaire. (À l'autre bout de l'échelle, il faut convenir que la reconnaissance quasi automatique de républiques qui se sont séparées de leur pays d'origine, n'a pas mené à une solution pacifique, car elle a fait apparaître d'autres attentes).

Toute minorité pouvant avoir des plaintes ou des revendications légitimes se retrouve souvent prise entre un État qui veut prévenir l'érosion supplémentaire de son autorité traditionnelle et un système international qui ne reconnaît que les pays existants comme sujets du droit international. Pour tout groupe qui veut être écouté par la communauté internationale, la logique de la situation est relativement simple : il doit proclamer sa souveraineté et recourir au conflit armé afin de lutter pour obtenir son indépendance politique.

Ce phénomène est particulièrement évident dans l'imbroglio juridique entourant le droit à l'autodétermination, qui ne s'applique qu'au domaine de la décolonisation. La Déclaration des Nations Unies sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux reconnaît que «tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel». Même si un droit semblable est reconnu dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, cette dernière prévoit que :

[TRAD.]

aucun élément des articles ci-dessus ne doit être interprété comme une autorisation ou une incitation à la prise de mesures qui démembraient ou mettraient en péril l'intégrité territoriale ou l'unité politique des États souverains et indépendants qui se conforment au principe de l'égalité des droits et à la libre détermination des peuples décrits ci-dessus et, par conséquent, ont un gouvernement qui représente l'ensemble du peuple vivant sur ce territoire - sans distinction de race, de principes ou de couleur.

Cette formulation compliquée équivaut intentionnellement à refuser aux «minorités» l'appellation de «peuple» et à leur donner la protection possible qu'est le droit international.

On retrouve les mêmes tendances politiques dans d'autres instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, dans lesquels les droits relatifs à la protection des minorités sont toujours définis comme «les droits des personnes appartenant à une minorité». Cette exclusion des droits collectifs ou communs reflète les points de vue et les intérêts du système inter-États qui a produit le recueil actuel de lois et de pratiques internationales, en particulier les valeurs qu'épousent les États monoethniques.

En outre, dans une certaine mesure, la protection des droits de l'homme par la communauté internationale est sujette aux limites imposées par la «doctrine» de non-intervention dans les affaires internes d'un État souverain. La communauté internationale a adopté des normes élevées en matière de droits de l'homme, mais a systématiquement négligé de les mettre en application de façon crédible. En conséquence, il n'est pas surprenant de constater des cas où un État, incapable d'accommoder les intérêts et les aspirations des minorités, doit faire face à un mouvement sécessionniste violent et choisit de régler la question en recourant à des méthodes qui vont à l'encontre des normes existantes en matière des droits de l'homme.

Il faut toutefois nuancer la rigueur de ce jugement en se rappelant les actions humanitaires dans le nord de l'Iraq en vue de protéger les Kurdes, ainsi que la «position interventionniste» que la communauté internationale semble adopter en Yougoslavie et en Somalie. Même si le principe de non-intervention s'estompe lentement, surtout pour ce qui est

de l'aide humanitaire, le jour où les réalités courantes seront reflétées et codifiées dans le droit international n'est pas encore arrivé.

ETHNICISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

Avec le temps, la diversification de la composition ethnique des États, et spécialement le schéma de conflits internes entre une population majoritaire et une minorité, placera de plus en plus d'exigences sur les États monoethniques. La réticence ou l'incapacité des États actuels de satisfaire les revendications des minorités, et le recours à des mesures coercitives ou à la répression afin de préserver l'intégrité de l'État, pourraient accroître les nombreuses tensions qui existent déjà dans les relations inter-États.

L'ethnicisation des relations internationales pourrait se manifester lorsqu'un pays, dont une forte proportion de ses nationaux vivent dans un autre pays, subit des pressions des membres de sa propre population pour qu'il intervienne au nom de leurs semblables ethniques. Ce risque est énorme en particulier dans les républiques de l'ancienne Union soviétique, où la présence d'une minorité russe, si elle n'est pas bien protégée, pourrait déclencher un conflit avec Moscou.

Alors que l'Europe redécouvre sa diversité ethnique, en particulier la mosaïque des populations des pays d'Europe orientale et centrale, l'incapacité des États de bien s'occuper des minorités pourrait engendrer des relations inter-États semblables à celles que nous avons connues entre les deux guerres mondiales, lorsque la protection des semblables ethniques était prétexte à annexion. Bien qu'un tel scénario ne cadre peut-être pas avec les réalités des années 1990, il n'est pas impossible qu'il se réalise. La nouvelle solidarité entre le monde islamique et la situation des Musulmans en Bosnie-Herzégovine constitue un exemple de l'influence que pourrait avoir l'affinité, en l'occurrence la religion, sur les relations inter-États.

La diversité croissante de la population des pays industrialisés, combinée aux pressions migratoires continues des pays pauvres et à la montée de l'intolérance envers les immigrants dans les pays les plus développés, pourrait entraîner des conflits inter-États pour des causes ethniques ou religieuses. Les pressions migratoires ne s'atténueront pas. À l'heure actuelle, les pays en développement, avec un taux de 2,1 pour cent, comptent pour 95 pour cent de la croissance de la population mondiale, ce qui aggrave des problèmes déjà sérieux de pauvreté et de dégradation de l'environnement¹³. Les États du Nord devront adapter leurs stratégies et leurs structures politiques afin de faire face à ces enjeux et à ces nouvelles réalités.

L'ENJEU

L'enjeu auquel fait face la communauté internationale dans le domaine des droits des minorités est clair :

il faut trouver une solution à l'impasse dans laquelle se trouvent les minorités, qui sont coincées entre les États-nations qui tentent de préserver l'intégrité de leur autorité et un système international qui ne reconnaît pas les droits collectifs et communs et ne peut pas protéger efficacement les droits des personnes appartenant à une minorité.

Comme nous l'avons suggéré dans l'introduction, une des méthodes consisterait à établir des garanties internationales crédibles de protection des droits de l'homme et des minorités. Nous devrions aussi étudier différentes façons de régler, par des moyens constitutionnels et (ou) des pactes internationaux, la multiplication possible des mouvements sécessionnistes. En pratique, cela pourrait signifier l'instauration d'un équilibre entre les droits des États et ceux des «peuples», y compris les minorités et les particuliers, dans le système juridique international.

Nous supposons que le système international est fondamentalement rigide et très peu auto-correctif. Mais nous supposons aussi que la fin de la guerre froide offre peut-être maintenant des possibilités de réformes audacieuses. Parallèlement, au lieu de créer de nouvelles organisations ou obligations, il faudrait essayer d'améliorer les organisations et les instruments multilatéraux existants, lesquels pour la plupart doivent encore tenir leurs promesses.

UN ARGUMENT EN FAVEUR DE L'INTERNATIONALISATION

Vu que notre démarche globale suppose à terme un degré élevé d'internationalisation, il importe de prévoir les conséquences possibles d'une telle démarche et les arguments qui peuvent être avancés en sa faveur et contre elle. Les cinq tendances distinctes suivantes se dégagent des études qui ont été effectuées sur la question :

- (1) l'escalade du conflit suite à une intervention étrangère;
- (2) la prolongation du conflit en raison de l'intervention d'intérêts externes;
- (3) la modération du conflit grâce à l'opinion et aux pressions internationales;
- (4) la conciliation entre les parties d'un conflit grâce à la médiation ou à l'intervention d'une tierce partie;
- (5) le remplacement du conflit, en d'autres mots, le conflit ethnique peut faire place à un conflit entre des intérêts non ethniques et particuliers, dans lequel sa nature est modifiée par des intervenants de l'extérieur¹⁴.

Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement. Elles peuvent même représenter les diverses phases d'évolution d'un même conflit. L'expérience tend à démontrer, toutefois,

que les conséquences d'une intervention de l'extérieur dépendent grandement de l'opportunité de cette intervention :

- une intervention rapide avant l'escalade du conflit, et une intervention tardive après l'épuisement des parties belligérantes, sont les phases où les chances de prendre une résolution sont les plus grandes.
- il est improbable qu'une intervention à mi-chemin débouche sur une résolution, car les parties sont allées trop loin pour faire marche arrière (et les passions se sont enflammées au-delà du point de non retour), et continuent de croire qu'elles obtiendront des avantages stratégiques ou tactiques en poursuivant le conflit¹⁵.

Pour les besoins du présent document, et en prévoyant des arguments à priori, nous arguons que :

- il y a beaucoup à dire en faveur du principe de l'acceptation de l'intervention rapide de la communauté internationale dans les conflits ethniques, malgré les tendances actuelles du droit et de la pratique internationaux;
- il faut bien expliquer pourquoi, sur le plan pratique et moral, la communauté internationale doit prendre des mesures préventives énergiques et intervenir rapidement;
- il est nécessaire d'étudier la possibilité d'isoler et de dépolitiser autant que possible la gestion d'un conflit en se fiant à des organisations ou à des organismes internationaux spécialisés, à des conseils d'experts et à des instruments juridiques nouveaux ou existants.

Même si l'on a exprimé le point de vue selon lequel l'internationalisation attire bien trop l'attention sur les minorités nationales et entrave la recherche d'une solution intérieure pacifique, ce genre de raisonnement équivaut à une justification *ex post facto*. Le fait brutal est que la plupart des conflits sont internationaux en raison de l'incapacité de trouver une solution nationale. Plus la communauté internationale pourra intervenir rapidement et plus il sera possible d'éviter efficacement les conflits graves et à long terme.

NORMES ET INSTRUMENTS

Une des meilleures façons d'éviter l'escalade d'un conflit ethnique consiste à donner des garanties solides de respect des droits fondamentaux de l'homme et des droits des «personnes appartenant à une minorité» en particulier. Dans ce domaine, la communauté internationale ne manque pas de normes, mais fait preuve d'une faiblesse lamentable lorsqu'il s'agit de réunir la volonté politique nécessaire pour assurer leur mise en application efficace.

Pour ce qui est des normes en matière de droits de l'homme, les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe offrent, par l'entremise des actuels pactes, déclarations ou engagements, suffisamment de documents pour permettre de définir les obligations des États. D'autres organisations régionales, comme l'OEA et l'OUA, ont aussi établi des normes semblables. Quant aux droits des minorités, la plupart de ces organisations sont à la traîne de la CSCE. L'adoption de la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992 comble partiellement cette lacune, même s'il n'y est pas question de la «mise en application».

La CSCE est manifestement en avance sur les Nations Unies dans la mise sur pied de mécanismes efficaces visant à assurer que les engagements pris sont tenus et que des mécanismes d'examen sont instaurés. Dans les documents des Réunions de suivi de Genève, de Moscou et d'Helsinki, les États participants ont renforcé le mécanisme du CDH et le mécanisme d'urgence du CHF, et ont créé un Haut Commissariat pour les minorités nationales. Ces mécanismes pourraient assurer la détection rapide du non-respect réel ou possible des engagements pris à l'égard des droits de l'homme et des minorités, en supposant qu'ils disposent d'un tel système.

Les Nations unies disposent de quelques moyens possibles d'exercer des pressions sur les États pour qu'ils respectent leurs engagements. L'article 41 et le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fournissent les moyens aux États (article 41) et aux particuliers (Protocole) d'adresser une pétition au Comité des droits de l'homme sur le non-respect des obligations prévues dans le Pacte, ou de l'en informer. Dès lors, un processus de clarification et de conciliation est mis en branle. Malheureusement, on n'a jamais eu recours à l'article 41, et seulement 56 pour cent des membres des Nations Unies ont signé le PIRDCP, tandis que 33 États seulement ont fait une déclaration reconnaissant la compétence du Comité des droits de l'homme en vertu de l'article 41. Un nombre encore plus restreint, soit 23 pour cent seulement des États, a ratifié le Protocole facultatif. Manifestement, l'universalité est une condition préalable à l'efficacité accrue.

Le PIRDCP ne renferme qu'une vague référence aux droits des minorités dans son article 27 qui dit que :

«Dans les États où il existe une minorité ethnique, religieuse ou linguistique, 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.»

Même si la Déclaration sur les droits des minorités ajoutera une légitimité morale aux préoccupations en matière de droits des minorités, et complétera le PIRDCP, elle n'offrira pas

de garanties crédibles susceptibles d'apaiser les inquiétudes des groupes minoritaires. Le mécanisme de mise en application ne sera pas, non plus, plus efficace.

Le Conseil de l'Europe est l'organisation régionale qui donne le meilleur exemple d'établissement de critères juridiques pour la protection des droits de l'homme. En outre, le Comité directeur de la Commission pour les droits de l'homme a récemment publié un rapport recommandant que le Conseil des Ministres adopte des «critères juridiques précis relatifs à la protection des minorités nationales dans le même esprit que la Convention européenne des droits de l'homme». Cela pourrait entraîner la mise en place de «mécanismes» juridiques en vue de la solution pacifique des problèmes des minorités. En avril dernier, le Comité a suspendu ses travaux sur ces «mécanismes» parce que la CSCE étudiait déjà des propositions de même nature. Dans son rapport, le Comité envisage aussi la prise de mesures de confiance afin d'accroître le dialogue entre les populations minoritaires et majoritaires.

La Convention américaine relative aux droits de l'homme, rédigée par l'OEA, établit aussi des normes élevées pour les États membres. Mais, comme dans les autres cas, la mise en application demeure la question épineuse. La Commission interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que la Cour interaméricaine des droits de l'homme, si l'on y avait recours, disposent des instruments nécessaires pour surveiller la mise en application et remédier aux violations par des États membres. En Afrique, l'OUA a adopté en 1981 la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Depuis son entrée en vigueur en 1986, une Commission a été créée pour sa mise en application. Une fois de plus, la tendance est bonne, mais le dossier en la matière n'est pas encourageant.

Pour ce qui est des «normes», elles sont encore incomplètes. Dans le Rapport d'activité final sur la protection des minorités, présenté au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe en 1992, certains membres du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) étaient d'avis que les normes en vigueur ne traitent pas intégralement du droit à l'éducation dans la langue d'une minorité, de l'utilisation de la langue d'une minorité dans les rapports avec les pouvoirs publics, des dispositions organisationnelles en vue d'aborder les intérêts précis des minorités, de l'utilisation de la langue d'une minorité au cours d'un office ou d'une assemblée relativement à une religion ou à une conviction, et de la protection et de la promotion de l'identité culturelle des minorités. Dans le rapport, il est aussi indiqué que «...les problèmes des minorités ne découlent souvent pas tellement de la discrimination, mais du manque de mesures positives de l'État en leur nom.»

Pour ce qui est des «mécanismes», le problème des minorités réside en ce qu'elles ne sont pas reconnues juridiquement dans le système international et qu'aucun instrument n'établit l'obligation des États de leur accorder une reconnaissance juridique. Par conséquent, elles ne peuvent exprimer leurs doléances que par l'accès limité des particuliers aux instruments en place ou par l'entremise d'un autre État qui serait désireux d'agir en leur nom. Dans les deux cas, l'actuel dossier en la matière est navrant. Jusqu'ici, aucun État n'a couru le risque

de se prévaloir de l'article 41 du PIRDCP, et quelques pays seulement ont accepté un examen rigoureux en vertu du Protocole optionnel.

Le seul précédent historique dans le droit international, lorsque de solides garanties internationales et régionales des droits des minorités ont été données, a été créé sous l'égide de la Société des Nations. Mais la protection des minorités par la Société des Nations se limitait aux États liés par des engagements précis, c.-à.d., des traités. À un certain moment, le Conseil s'était porté garant de 16 traités de la sorte. Les particuliers, les groupes et les États non membres du Conseil étaient autorisés à lui adresser une pétition, et ce dernier pouvait décider de constituer une commission temporaire sur les minorités chargée d'étudier le cas. Les traités définissaient avec précision les droits collectifs des minorités. Par exemple, la Convention de Genève du 15 mai 1922, portant sur la Haute-Silésie, a établi, dans ses articles 106, 116, et 118, des seuils numériques pour la création de classes ou d'établissements d'enseignement élémentaires, secondaires et universitaires utilisant la langue d'une minorité. Il était nécessaire de créer une école d'État d'enseignement supérieur «si une demande est déposée à cet effet et est appuyée par les personnes responsables devant la loi de l'éducation d'au moins 300 élèves» (article 118). Ces dispositions s'appliquaient également aux pratiques religieuses, aux communications avec les pouvoirs publics, aux procédures judiciaires, aux droits civils et politiques et au droit de pétition.

La multiplication des conflits ethniques provoque aujourd'hui un certain changement d'attitude qui pourrait compenser l'échec de l'expérience de la Société des Nations. Les «droits des minorités» prennent de plus en plus d'importance. D'après le Document d'Helsinki de 1992, le Haut Commissaire pour les minorités nationales est autorisé à :

[TRAD.]

- (1) recueillir et recevoir de l'information sur la situation des minorités nationales et le rôle des parties à cet égard, de n'importe quelle source, y compris les médias et les organisations non gouvernementales...
- (2) recevoir des rapports des parties directement concernées sur l'évolution des questions de minorités nationales. Il peut s'agir de rapports sur les violations des engagements de la CSCE envers des minorités nationales, ainsi que d'autres violations dans le contexte des questions de minorités nationales.

Pour mener à bien son mandat, il ou elle peut communiquer avec :

- (1) les gouvernements des États participants, notamment, s'il y a lieu, avec les autorités régionales et locales dans les secteurs où résident des minorités nationales;

- (2) des représentants d'associations, d'organisations non gouvernementales, de groupes religieux et d'autres groupes de minorités nationales directement concernées et résidant dans le secteur où la tension est forte, autorisés par les personnes appartenant aux minorités nationales à les représenter.

Ces dispositions accordent aux minorités une reconnaissance pratique «de facto» et leur permettent de présenter leurs doléances à une instance internationale. Cette reconnaissance est limitée, toutefois, aux droits individuels plutôt que collectifs, car les textes de la CSCE font encore référence aux «droits des personnes membres de minorités». Mais ce mécanisme créé néanmoins un précédent sur lequel il est possible de miser.

LE NOUVEL ÉQUILIBRE

Des situations comme la crise en Yougoslavie pourraient entraîner la mise en place de mécanismes internationaux plus fermes en vue de protéger les droits de l'homme et les «droits des minorités» en particulier. Tendre dans cette direction, afin d'établir un meilleur équilibre entre les normes et les mécanismes, et entre les acteurs traditionnels (l'État) et d'autres acteurs nouveaux et légitimes sur la scène internationale (peuples, minorités), ne nécessite pas forcément des changements fondamentaux. Il s'agit :

- de recourir aux mécanismes en place en y ajoutant la volonté politique dont on a sérieusement besoin;
- d'améliorer et d'élargir le champ d'action de certains mécanismes, pour lesquels il y a des précédents, en assurant le principe de l'«universalité» du traitement;
- de recourir à des mécanismes moins spectaculaires et moins politisés, afin de leur permettre d'être utilisés plus souvent et même de façon routinière;
- de mettre en place des mesures de confiance dans ce domaine, comme cela a été fait avec bien plus de vigueur dans d'autres secteurs;
- de régler ces conflits avec plus d'objectivité et de neutralité et
- d'instaurer le concept d'«automatisme», dans lequel on fait appel aux mécanismes non pour des raisons politiques, mais grâce à leur déclenchement automatique et impartial.

Avant tout, la tâche consiste à donner aux instruments en vigueur la crédibilité qui leur manque, de sorte qu'ils puissent jouer un rôle efficace dans la gestion des conflits ethniques. Nous devons examiner les mécanismes susceptibles d'assurer les deux rôles distincts suivants : tout d'abord, ceux qui peuvent s'appliquer au début d'une crise, lorsque les problèmes ont été définis, mais avant l'éruption de la violence et, ensuite, ceux qui peuvent faciliter les solutions après un conflit.

Dans le cadre des Nations Unies, les propositions suivantes sont des mesures ou des étapes qui renforcent les actuels droit et pratique internationaux, mais qui pourraient faire l'objet de réflexion supplémentaire au cours des mois ou des années à venir :

- (1) Il faut inciter tous les États à ratifier le PIRDCP et le Protocole optionnel et à faire des déclarations en vertu de l'article 41, en plus de ratifier d'autres instruments utiles et pertinents (CERD, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes); la ratification et la reconnaissance de ces étapes devraient

constituer les conditions préalables à l'admission au club des nations démocratiques, à l'établissement de relations diplomatiques et à l'adhésion et la participation aux institutions financières internationales.

- (2) La Déclaration des droits des minorités ayant été adoptée, les Nations Unies devraient maintenant concentrer ses efforts sur la création d'un lien étroit entre la Déclaration et le mécanisme de mise en application du PIRDCP, ce qui permettrait de présenter des doléances et de prendre les mesures correctives précisées à l'article 41 et dans le Protocole optionnel du Pacte; à long terme, ces objectifs seraient mieux réalisables en ajoutant un Protocole sur les droits des minorités au PIRDCP.
- (3) La Commission des droits de l'homme devrait envisager la création d'un «Rapporteur spécial permanent sur les minorités», ayant pour mandat d'enquêter sur les violations des droits des minorités en application de la Déclaration, et qui ferait rapport à la Commission et au Secrétaire général ou, dans le cas de violations qui constituent une menace pour la paix et la sécurité, au Conseil de sécurité. Ce lien est primordial, car il assure que le problème reçoit la publicité et l'attention voulues dans la tribune compétente des Nations Unies.
- (4) L'adoption d'un principe d'«inspection routinière» ou d'«inspection par mise en demeure» dans le domaine des droits de l'homme, fondé sur l'article 20 de la Convention contre la torture et les pratiques du Groupe de travail sur les disparitions. Il faut aussi terminer le travail sur le Protocole optionnel de la Convention contre la torture qui renferme d'importantes dispositions sur les visites et les inspections. Il faut commencer à utiliser les instruments sur les droits de l'homme de façon routinière, non-confliktuelle et coopérative, ce qui dépolitiserait leur incidence et augmenterait leur rôle d'investigation au tout début des conflits.
- (5) La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide devrait être revue. Ses dispositions sont dépassées et ses mécanismes si lourds qu'elle n'est pas utilisable. Mais il s'agit précisément du genre d'instrument nécessaire aujourd'hui pour venir à bout des «purifications ethniques» et d'autres atrocités du même genre découlant de situations minoritaires.
- (6) Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale doivent miser sur la résolution du Conseil de sécurité (771-780) adoptée récemment sur les crimes de guerre dans l'ancienne Yougoslavie en créant au plus tôt un Tribunal criminel international, pour juger les situations considérées comme des menaces pour la paix et la sécurité internationales. À court terme, nous devons nous focaliser sur des tribunaux ad hoc fonctionnant sous l'égide des Nations Unies et de la CSCE; ces tribunaux ne constituent pas uniquement

un instrument juridique important, mais sont des organismes de pression politique internationale.

- (7) L'Assemblée générale des Nations Unies devrait autoriser la création d'un registre des minorités, qui servirait de base démographique dans le cadre du travail des institutions chargées d'en assurer la protection.

Dans le cadre de la CSCE :

- (1) Les États participants doivent appuyer la constitution d'un tribunal de conciliation et d'arbitrage et prendre en considération l'élargissement de son mandat pour comprendre les conflits ethniques.
- (2) Nous devons envisager de renforcer le rôle du Haut Commissaire pour les minorités nationales de la CSCE en créant un nouveau poste d'«Adjoint au Haut Commissaire» afin d'élaborer et d'exécuter un programme de liaison et d'information avec les représentants des minorités. Ce programme pourrait jouer un rôle utile de «détection rapide».
- (3) Nous pourrions créer, en complément du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et sous l'autorité du Haut Commissaire, une «Commission itinérante d'experts constitutionnels» qui aura pour mandat d'établir et de maintenir le contact avec des minorités et les États participants. Ces experts peuvent assurer l'importante tâche consistant à apaiser les tensions en rappelant les précédents et en discutant de solutions pratiques provenant d'autres textes juridiques ou constitutionnels.
- (4) Nous devons promouvoir davantage le travail de défrichage qu'a effectué la CSCE dans le domaine des droits des minorités en établissant des liens plus étroits avec les institutions professionnelles et éducatives, en mettant en place des cours de formation, en animant des colloques sur cette question et en adoptant une stratégie média.
- (5) L'adoption d'un Code de conduite de la CSCE renfermant des dispositions sur le contrôle démocratique et politique des forces armées devrait permettre de prévenir l'escalade de la violence dans les conflits internes. En outre, il abonderait particulièrement dans le sens des mesures concernant la neutralité des forces armées dans la vie de la nation et l'engagement de la CSCE de prendre les mesures qui s'imposent dans les cas où les forces armées usurpent le pouvoir politique.

Dans le cadre de l'OTAN :

- (1) Nous devons, par l'entremise du Plan de travail du COCONA et des activités d'extension de l'OTAN, développer et organiser des colloques ou d'autres activités pertinentes en vue de renforcer et d'ancrer le rôle constitutionnel des forces armées dans les nouvelles démocraties et d'empêcher leur utilisation aux fins d'activités répressives.
- (2) Nous devons étudier et élaborer des modèles de gestion des forces armées multiethniques, particulièrement comme moyen de promotion des relations et de la compréhension interethniques.
- (3) Nous devons élaborer des modèles opérationnels de gestion coopérative des zones frontalières dans les régions où des minorités vivent dans des secteurs contigus aux pays où elles constituent une majorité.
- (4) Il nous faut encourager la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées aux niveaux bilatéral et régional, surtout dans les zones frontalières ou les relations entre des groupes majoritaire et minoritaire ou entre deux minorités sont particulièrement tendues.
- (5) Nous devons donner des instructions sur les critères d'aide militaire aux autorités civiles dans les cas d'urgence afin de s'assurer que toute aide de ce genre est apportée de façon professionnelle et conformément à des principes clairs et généralement reconnus.

CONCLUSION

L'«internationalisation» des droits de l'homme et, en particulier, la protection des droits des minorités, a pour principal objectif d'établir le principe des «inspections routinières», comme cela a été fait dans le domaine du contrôle des armements. Ainsi, la sensibilité politique que comporte le recours à un mécanisme de mise en demeure pourrait être partiellement éliminée, et les instruments pourraient jouer un rôle de prévention et de renforcement de la confiance.

De même, l'idée d'une «Commission itinérante» constitue essentiellement un moyen de promouvoir un dialogue permanent et constructif sur ces questions dans les situations qui, autrement, dégénéraient peut-être en conflit. Avec le temps, une Commission de ce genre pourrait même être amenée à jouer le rôle de médiateur.

L'acceptation générale de nouveaux «mécanismes» pourrait augmenter la crédibilité des instruments existants de protection des droits des minorités, tout en permettant d'éviter le débat difficile et qui sème la discorde sur les droits collectifs et la reconnaissance «de jure» des minorités. Elle permettrait également d'éviter la question épineuse du droit à l'autodétermination. Même si ce genre de questions devront attendre l'évolution du droit

international, notre démarche prône l'apport de changements incrémentiels mais relativement radicaux aux pratiques, procédures et attitudes, principalement grâce à une méthode ponctuelle, qui, avec le temps, pourrait provoquer l'évolution nécessaire.

* * *

ANNEXE

**LISTE D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS
À LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

A. Textes des Nations Unies

1. Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
3. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948)
4. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
5. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966)
6. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
7. Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
8. Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981)
9. Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies (1992)

B. Textes de l'OIT

10. Convention N° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958)
11. Convention N° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989)

C. Textes de l'UNESCO

12. Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960)

13. Déclaration sur la race et les préjugés raciaux (1978)

D. Conseil de l'Europe

14. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)

15. Protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

E. Dispositions et engagements des États participant à la CSCE

16. Acte final - Helsinki (1975)

17. Document de clôture de la réunion de Vienne sur la Conférence de suivi (1989)

18. Document de la réunion de Copenhague.- Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990)

19. Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990)

20. Rapport de la réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales (Genève, 1991)

21. Document de la réunion de Moscou - Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1991)

22. Document de clôture de la réunion d'Helsinki sur la Conférence de suivi (1992)

F. OEA

23. Convention américaine sur les droits de l'homme (1978)

G. OUA

24. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)

NOTES

1. En utilisant la notion de «groupes nationaux», qui rejoint notre définition du groupe minoritaire, G.P. Nielsson, dans «From Ethnic Category to Nation: Patterns of political Modernization» (document présenté à la réunion annuelle de l'International Studies Institute à St. Louis en avril 1988, page 12), a dénombré ces 1 300 groupes et, en se fondant sur les renseignements recueillis auprès de 547 d'entre eux, il a établi que 404 groupes vivaient dans un seul État, tandis que 143 d'entre eux étaient répartis entre deux États ou plus. La moitié de ces 547 groupes étaient considérés des «Nations mobilisées» (c.-à-d., des communautés conscientisées et actives politiquement), 21 pour cent d'entre eux étaient des «communautés en voie de mobilisation» (c.-à-d., en voie de devenir conscientisées et actives sur le plan politique) et 28 pour cent, des «communautés non mobilisées» (c.-à-d., des personnes poursuivant des objectifs communs, mais ne partageant pas la même prise de conscience politique).
2. Voir Nielsson, P.G., «States and "Nations-Groups": A Global Taxonomy», dans Tiryakan and Rogowski, «New Nationalism of the Developed West», (1985), Allen & Unwin, pages 30 à 32.
3. Laponce, J.A., «Language and Communication: "The Rise of the Monolingual State"», dans Claudio Cioffi-Revilla, Richard L. Merritt, Dina A. Zinnes, «Communication and Interaction in Global Politics», (1987), Sage, pages 185 et 186.
4. Oxford Research Group, «New Conflict in Europe: Prevention and Resolution», (1992), Londres, pages 21 et suivantes.
5. Wallensteen, P., «States in Armed Conflict 1988», (1989), Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Rapport n° 30.
6. Selon la compilation que nous avons faite, les conflits ethniques suivants se sont déclenchés depuis 1988 : Somalie, massacre et révolte au Burundi, rébellion à Bougainville, Arméniens contre Azéris, Ouzbeks contre Turcs mezchètes, Mauritanie contre Sénégal, rebelles Aceh en Indonésie, querelles religieuses en Inde, Kashmir, Géorgiens contre Ossètes, Moldova, Libéria, révolte shiite en Iraq, querelles au Nigéria, Yougoslavie, troubles au Cameroun.
7. Barbara Harff, Ted Robert Gurr, «Genocides and Politicides since 1945», dans «Internet on the Holocaust and Genocide», (1987), Jérusalem, Institute of the International Conference on the Holocaust and Genocide, Numéro spécial n° 113. Voir aussi éditions R. Leger, «World Military and Social Expenditure 1991», 1991, World Priorities, pages 22 à 25. Une compilation des données de cette dernière publication indique que 11 275 000 personnes ont été tuées de 1945 à 1990 dans des conflits opposant des États à un segment de leur population - soit une moyenne de 250 000 par an.

8. Pour une compilation des conflits internationaux et internes, voir Brecher M., Wilkenfield J., Moser S., «Crises in the Twentieth Century: Handbook of International Crises», 2 tomes, Oxford, (1988), Pergamon Press et Brecher M., Wilkenfield J., «Crisis, Conflict and Instability», Oxford, (1989), Pergamon Press.
9. Stavenhagen, Rodolfo, «Ethnic Conflicts and their Impact on International Society», (1991), Revue internationale des sciences sociales, n° 127, UNESCO, Basil Blackwell, pages 118 et 119. Pour une typologie du même genre, voir aussi Ruffin, J.C., «Minorités, Nationalité, États», (1991), Politique Étrangère, n° 3, Automne 1991.
10. Pour une analyse approfondie de ce phénomène, voir Messina A.M., «The Two Tiers of Ethnic Conflict In Western Europe», (1992), «The Fletcher Forum of World Affairs», volume 16, n° 2, été 1992, page 57.
11. Larrabee, F.B., «Down and Out in Warsaw and Budapest: Eastern Europe and East-West Migration», (1992), «International Security», volume 16, n° 4, Printemps 1992, pages 5 et 6.
12. On peut trouver ces chiffres sur le recensement de 1986 dans l'ouvrage intitulé «Le Canada multiculturel : Aperçu graphique - 1986», (1989), Politiques et recherches, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, pages 6 et 7.
13. Shenstone, Michael, «Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes», (1992), Groupe de la planification des politiques, Document n° 92/7, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, pages 1 et 2.
14. Pour une revue des arguments pour et contre l'internationalisation, voir Premdas R.R., «Internationalization of Ethnic Conflict: Theoretical Explorations», (1989), document présenté lors de l'atelier international de l'ICES sur l'internationalisation des conflits ethniques, août 1989, Colombo, Sri Lanka.
15. Cette conclusion est étayée par les recherches de Miall sur les conflits qui ont été résolus pacifiquement depuis 1945. Miall H., «The Peacemakers», (1992), MacMillan.

LIBRARY E / BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20013671 4

DOCS
CA1 EA533 93P03 FRE
Ouellette, Andre, 1952-
Les minorites : un nouveau problem
de securite internationale
43266605