

LE NATIONALISME ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME : LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

Emmanuel DECAUX*

Nous aborderons dans cet exposé la problématique du nationalisme et de la protection des droits de l'Homme sous l'angle de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe¹. Je crois que le point de départ que l'on peut prendre est celui d'une double relativité. D'abord, une relativité tenant à la géographie de la CSCE qui est une passerelle entre nos deux continents puisque, dès l'origine, le Canada et les États-Unis ont été associés aux États membres et qu'aujourd'hui, on parle très souvent d'une Europe allant de Vladivostok à Vancouver ou de Vancouver à Vladivostok, selon le sens que l'on choisit. Nous savons que dernièrement, au sommet d'Helsinki, on décida d'inviter le Japon à titre d'observateur à la CSCE. Ceci constituerait peut-être une sorte de bloc nordique avec le risque de créer une coupure Nord-Sud, ce qui est une préoccupation que nous pourrions avoir à l'esprit, d'autant plus que la CSCE s'impose comme un législateur universel, le législateur du genre humain, pour reprendre des vieilles formules datant de la Révolution française. On peut se demander s'il n'y a pas une contradiction entre cette vocation universelle et les résistances de certains autres continents. C'est une préoccupation qui apparaît notamment dans la préparation de la *conférence mondiale sur les droits de l'Homme*, où certains préconisent une régionalisation beaucoup plus marquée pour introduire un relativisme dans les droits de l'Homme. C'est notamment le cas en Asie où les Chinois rappellent que tous les États membres de la CSCE réunis comptent un milliard d'habitants et que la Chine, à elle seule, a bien plus d'un milliard d'habitants! Est-ce donc le milliard d'Européens ou de Nord-Américains qui doit fixer des normes universelles ou est-ce qu'au nom de la relativité, on ne devrait pas tenir compte de ces distinctions?

Ceci est très grave et très préoccupant pour nous. Sans tomber dans l'impérialisme culturel, je crois qu'il faut être attaché à un certain universalisme. C'est pourquoi je reviendrais, peut-être brièvement, sur le concept de la subsidiarité qui devrait possiblement être complété par une préoccupation de l'universel. Quand on a rédigé la *Convention européenne*², on s'est référé à la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*³ et on a pris acte du fait que celle-ci ne pouvait être mise en oeuvre concrètement à l'époque et qu'elle était donc une sorte de substitut à l'universel. Mais, lorsque l'universel devient possible, le régional doit être réinterprété.

La deuxième relativité qui pèse sur la CSCE tient aux incertitudes normatives. Le vocabulaire de la CSCE est très flou. Il s'y trouve peut-être des glissements terminologiques qui traduisent des flottements intellectuels. Dans les derniers documents, notamment dans celui d'Helsinki⁴ — le sommet qui s'est

achevé en juillet dernier on parle de principe directeur, de valeur commune. On répète les principes directeurs et les valeurs communes inscrits dans l'acte final⁵ et dans la *Charte de Paris*⁶. On parle parfois d'engagement, notamment dans la dimension humaine, et accessoirement de décisions, mais seulement sur le plan technique. Cette idée de principe directeur d'engagement de valeurs communes forme une nébuleuse qui s'est peu à peu renforcée.

Je crois que l'essentiel de la CSCE, pour simplifier, c'est cette mutation qui est survenue entre l'acte final et la *Charte de Paris*. Au moment de l'acte final d'Helsinki, un décalogue de la coexistence pacifique avec une neutralité idéologique très forte se dessine. Au mieux on peut parler de détente idéologique, mais tous les principes du décalogue doivent être interprétés les uns par rapport aux autres, sans hiérarchie. Avec le Sommet de Paris⁷ qui prenait acte des progrès faits à partir de 1990 à Bonn⁸ et à Copenhague⁹, on voit au contraire apparaître une hiérarchie implicite. Le respect des droits de l'Homme devient un principe supérieur aux autres principes, notamment au principe d'autodétermination. Celui-ci n'est finalement concevable que dans le cadre de valeurs imposées ou de valeurs posées dans le cadre du respect des droits de l'Homme. C'est quelque chose qui implique, peut-être par optimisme, un certain nombre d'ambiguïtés dans le document d'Helsinki, dès le début au paragraphe 5¹⁰. C'est la seule phrase que je citerai, mais je la crois intéressante. On y dit : « Les inspirations des peuples à déterminer librement leur statut politique, national et international, ont conduit à une expansion de la démocratie. » Autrement dit, on veut réconcilier l'autodétermination et la démocratie. Mais, peut-être avec un peu de pessimisme, faut-il poser la question inverse : que ce passe-t-il lorsqu'il y a un divorce entre l'autodétermination et la démocratie?

Autre ambiguïté : dans le document d'Helsinki, comme dans tous les documents de la CSCE, on répète qu'il s'agit d'engagement imprescriptible. On dit que la transition vers la démocratie et l'économie de marché doit être irréversible. Mais comment faire pour assurer concrètement le caractère imprescriptible de ce caractère irréversible? Et voilà la troisième ambiguïté : on voit apparaître l'idée d'une responsabilité mutuelle, d'une garantie collective, voire même d'une conscience collective, avec un lien entre la responsabilité des États les uns envers les autres et celle des gouvernements envers leur peuple. Pour mettre en oeuvre cette garantie collective, il faut des moyens qui impliquent une mutation complète de la logique de la CSCE qui était fondée sur le consensus, c'est-à-dire l'accord de tous. On ne pouvait condamner personne puisqu'il fallait un consensus pour accepter d'être condamné soi-même. Souvent, on procédait par des allusions, des formules abstraites : on visait quelqu'un indi-

*Professeur à l'Université du Mans.

1 (1978) 14 I.L.M. 1292 [ci-après dénommée CSCE].

2 *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, [1955] 213 R.T.N.U. 221.

3 *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, A.G. Rés. 217A, Doc off. A.G., 3^e session, p. 71, Doc N.U. A/810 (1948) [Ci-après dénommée *Déclaration universelle*].

4 CSCE : Acte final d'Helsinki, (1992) 31 I.L.M. 1385 [Ci-après dénommé Document d'Helsinki].

5 CSCE, *supra*, note 1.

6 *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, (1991) 30 I.L.M. 190.

7 *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, *supra*, note 6.

8 CSCE : *Document final de la conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe*, (1990) 29 I.L.M. 1054.

9 CSCE : *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension souveraine de la CSCE*, (1990) 29 I.L.M. 1305.

10 *Supra*, note 4.

rectement, et il le savait, mais cela n'apparaissait pas dans les textes. Aujourd'hui, le consensus est remis en cause notamment dans des situations de crise, mais cette logique du consensus, du plus petit dénominateur commun, est un blocage certain. Alors faut-il passer à l'autre extrême, c'est-à-dire prévoir un bras séculier de la CSCE? C'est aussi une des ambiguïtés des documents d'Helsinki où l'on renvoie au rôle de l'OTAN, au rôle de l'Union européenne, et éventuellement au rôle de la Communauté des États indépendants¹¹ avec toutes les incertitudes que peut impliquer ce renvoi lorsque l'on constate les gesticulations militaires de la Russie à l'égard de ses voisins. On a fait allusion à la situation en Estonie mais il ne faut pas oublier que les forces russes y sont toujours présentes, ainsi que dans d'autres pays. On pourrait peut-être craindre une sorte de doctrine Brejnev rétrécie, où, au nom de la protection des minorités, l'armée russe protégerait les minorités russes à l'extérieur de la Russie, dans le cas de la C.É.I., ce qui deviendrait évidemment une source de préoccupation pour tous.

Alors comment trouver une garantie collective qui soit un moyen terme entre l'interventionnisme militaire et le consensus, l'indifférence et parfois même la lâcheté? C'est quelque chose de très délicat. Peut-être pourrait-on examiner l'expérience du Conseil de l'Europe, car la CSCE, sur le plan des contenus, n'a fait que copier avec quarante ans de retard les principes qui étaient dans son statut. Le triptyque de la CSCE est constitué ainsi : démocratie, droits de l'Homme et État de droit, qui est le titre de notre table ronde, se rapproche du statut du Conseil de l'Europe. Ce sont simplement les différences de traduction qui font parler parfois de primauté du droit, de prééminence du droit, de règne du droit : c'est le « rule of law » ou l'État de droit. Les grandes lignes du contenu sont les mêmes. Néanmoins, si on examine les détails, on peut percevoir des variantes et des contradictions. On pourrait justement revenir sur la portée à donner aux droits des minorités par exemple, où vous avez des interprétations totalement différentes qui apparaissent. Mais bref, le contenu de ce triptyque est le même que celui qui est posé dans le statut du Conseil de l'Europe, et qui est mis en oeuvre notamment par la Convention européenne¹².

Frédéric Sudre a ouvert une piste en évoquant une garantie collective qu'il a appelée une ingérence institutionnelle. Nous connaissons tous les formules de la Commission de 1961 dans l'affaire opposant l'Autriche et l'Italie, où émergea l'idée d'une garantie collective pour protéger un patrimoine commun des libres démocraties d'Europe. Comment envisager cette garantie collective concrètement? On a parlé à plusieurs reprises d'un déclin des requêtes interétatiques au sein du Conseil de l'Europe dans des cas limites, voire lorsque la démocratie était remise en cause. Ces requêtes avaient fonctionné; des États avaient agi non seulement dans une sorte de protection diplomatique élargie, mais également pour défendre des valeurs communes. Ce fut le cas des requêtes contre la Grèce. À l'époque, cette crise avait débouché sur une rupture, la Grèce anticipant une exclusion, comme ce qui fut le cas en 1980 à l'égard de la Turquie. Mais la France se joignit aux États qui avaient fait la requête contre la Grèce, c'est-à-dire essentiellement les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Norvège. Cette fois au contraire, on arriva à un règlement à l'amiable qui fut diversement commenté. Voici ces deux extrêmes : soit l'excommunication d'un État, soit une sorte de compromis politique avec une promesse de démocratisation, mais assortie de concessions qui sont parfois assez critiquables. La Turquie, en acceptant la compétence pour les requêtes individuelles de la Commission, a assorti

cette déclaration de réserves, ce qui est déjà quelque chose d'inhabituel et de contestable. Mais, le fond même de ces réserves était encore plus contestable puisque la notion de société démocratique devait être interprétée par rapport à la constitution turque, le principe étant évidemment d'interpréter la constitution interne par rapport à la notion de société démocratique dégagée par les organes de la Convention européenne¹³.

Nous avons donc un cas limite avec des textes politiques très graves où finalement, c'est le Comité des ministres qui a un rôle clé, sans doute, parce qu'il doit exécuter des décisions en cas de blocage. On voit très bien le glissement d'une difficulté juridique qui converge sur un cas particulier à une crise beaucoup plus générale, soit celle entre un État membre et une organisation. Y a-t-il une autre solution entre l'idée d'exclure un État qui ne respecte pas les valeurs communes, trahissant ainsi le patrimoine commun, et celle d'un compromis disant que de l'intérieur on peut maintenir des fils, des contacts et faire des pressions? C'est une problématique qu'a connue le Conseil de l'Europe à au moins deux reprises et qui, dans un cadre institutionnel très différent, s'applique à la CSCE. On a ménagé pendant longtemps la Yougoslavie, en essayant d'éviter le pire. Actuellement, la situation de la Yougoslavie, c'est-à-dire celle du bloc Serbie-Monténégro, est en suspend, alors que certaines républiques comme la Slovénie et la Croatie ont été admises comme États participants.

Mais le retour du bâton, pour parler trivialement, est toujours possible. C'est encore une hypothèse que l'on avait vue au moment du « putsch » soviétique. Qu'aurait pu faire la CSCE si le « putsch » avait réussi? Une conférence était prévue à Moscou, et la sanction suprême aurait été de supprimer cette conférence. Il y a donc une sorte d'impuissance de la CSCE dans des crises très graves. Il faut que les États respectent au moins les droits de l'Homme et la démocratie pour que ces systèmes puissent jouer un rôle déterminant, sinon, tout n'est qu'un château de cartes très fragile.

11 Ci-après dénommée C.É.I.

12 *Supra*, note 2.

13 *Supra*, note 2.