

## DROITS DE LA PERSONNE, SOUVERAINETÉ ET NATIONALISME : DES NOTIONS CONTRADICTOIRES AU TOURNANT DU MILLÉNAIRE

Stephen J. TOOPE\*

À l'ère du *Traité de Maastricht*<sup>1</sup>, de la *Charte de Paris*<sup>2</sup> de la globalisation des marchés économiques, de l'utilisation de la force dans le Golfe Persique autorisée par les Nations Unies, du gouvernement provisoire dirigé par l'ONU au Cambodge et de la tendance croissante des gouvernements occidentaux à lier la défense des droits de la personne à l'aide financière au développement, dire que la notion traditionnelle de souveraineté nationale est moribonde est devenu un lieu commun dans les discussions de droit international. On prétend en effet que la souveraineté a été battue en brèche par l'acceptation de plus en plus généralisée de l'interdépendance qui existe entre les marchés économiques et les systèmes écologiques et, ce qui est plus important pour les fins du présent exposé, par la prémisses morale largement répandue selon laquelle le monde ne peut plus fermer les yeux sur les abus auxquels les gouvernements se livrent sur leurs propres ressortissants.

Les progrès réalisés au titre de la protection des droits de la personne représentent peut être les défis les plus importants parmi toutes ces affirmations d'un monde en profond changement. Il suffit, pour s'en convaincre, de compter le nombre de conventions internationales sur les droits de la personne qui ont été adoptées depuis la fin des années 1940 : conventions universelles, thématiques et régionales. La plus récente, *La Convention des Nations Unies sur les droits des enfants*<sup>3</sup>, est remarquable autant par sa portée que par l'appui de principe qu'elle a suscité. Même dans le domaine des correctifs, ou celui de l'application - qui a toujours été l'aspect le plus faible du droit international concernant les droits de la personne — des progrès ont été accomplis. L'existence du Comité des droits de la personne, siégeant en vertu du *Protocole facultatif*<sup>4</sup>, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>5</sup> marque l'écart qui se creuse par rapport à l'ancienne attitude à l'égard des relations entre l'individu et l'État dans lequel il vit. L'activité croissante de la Commission des droits de la personne de l'ONU est la preuve que les normes proposées en la matière sont de mieux en mieux acceptées par les autorités politiques. Ces faits nouveaux, comme bien d'autres, ont amené d'éminents observateurs comme Thomas Farer à laisser entendre que d'énormes progrès ont été accomplis vers cet objectif qu'il appelle « unpacking the individual from the state », c'est-à-dire vers la libération des peuples du concept contraignant de la souveraineté.

Il n'est pas surprenant de constater que les revendications visant à modifier en profondeur le modèle mis de l'avant en droit

international se soient manifestées avec le plus de force en Amérique du nord. Les juristes de droit international dans cette partie du monde sont depuis longtemps imprégnés des théories d'auteurs aussi réputés que Percy Corbett (de McGill et Princeton) et des institutionnalistes internationaux, de Myres McDougall et autres idéalistes de l'après-guerre, de Richard Falk et des théoriciens de sa vision du monde futur et, plus récemment, de David Kennedy qui prône une approche déconstructionniste des relations internationales. Les jeunes intellectuels nord-américains ont appris à remettre en question le rôle prépondérant de l'État en droit international. Ce questionnement transcende les divisions idéologiques, trouvant des adeptes autant chez les conservateurs qui cherchent à réduire de façon générale le rôle de l'État, que chez les intellectuels progressistes, favorables à la participation d'un plus grand nombre d'intervenants au processus de formation du droit international, qui accordent une attention particulière aux opinions des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux aussi bien qu'à celles des individus. Bien que la tendance anti-souverainiste n'ait pas prévalu dans les coulisses du pouvoir à Washington, elle a quand même joué un rôle prédominant dans les réunions annuelles de l'American Society of International Law et du Conseil canadien de droit international. Cette approche a aussi trouvé preneur dans les cercles politiques et bureaucratiques canadiens, par exemple dans la vie et l'œuvre d'hommes ayant une vision aussi internationaliste que Lester B. Pearson, Georges Vanier et John Holmes.

À mon avis, la raison pour laquelle les juristes internationaux nord-américains se sentent aussi à l'aise d'annoncer le repli de la souveraineté nationale n'est rien moins que pratique. Contrairement à nos collègues européens, nous n'avons pas été confrontés aussi directement avec les défis que pose le nationalisme fondé sur l'origine ethnique. Le fait que nous vivions dans des états fédéraux comptant une population multiethnique pratiquement depuis la fin de la période coloniale et que nous n'ayons pas connu la guerre à l'intérieur de nos frontières au cours du vingtième siècle, explique la facilité avec laquelle nous avons accepté toute la rhétorique sur l'ouverture des frontières, l'interdépendance environnementale, la globalisation des marchés et l'intervention humanitaire. L'absence d'identité culturelle monolithique et la présence de très nombreuses minorités distinctes et actives ont inévitablement favorisé l'adoption d'une perspective internationaliste par nos élites.

En tant que nations, nous n'avons peut-être pas toujours agi de façon cohérente sur la foi de ces convictions, et en fait, des tendances isolationnistes se sont manifestées à toutes les étapes de notre histoire, mais le courant internationaliste a quand même eu de l'influence; il fait partie de notre définition en tant que collectivité. Ainsi, quand George Bush déclarait, après la Guerre du Golfe, l'avènement d'un « nouvel ordre mondial » la population a tout d'abord réagi avec enthousiasme. Enfin, la confrontation stérile de la Guerre Froide touchait à sa fin, et allait être remplacée par la coopération internationale.

Mais pour ceux dont la sensibilité a été forgée dans le creuset de l'histoire douloureuse de l'Europe du vingtième siècle, ce

\* Professeur à la Faculté de droit et à l'Institut de droit comparé de l'Université McGill.

1 *Traité instituant l'Union européenne* signé le 7 février 1992. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> Novembre 1993

2 *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, signée à Paris le 21 novembre 1990, (1991) 30 *I.L.M.* 190.

3 *Convention relative aux droits des enfants*, Rés. A.G. 44/25, Annexe, reproduit dans (1992) *R.T.Can.* n° 3

4 *Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 *R.T.N.U.* 216.

5 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 *R.T.N.U.* 187.

slogan aurait dû servir non pas de cri de ralliement, mais bien d'avertissement. La dernière fois qu'on a annoncé un nouvel ordre, il s'agissait du « neue ordnung », dont le prophète était Hitler. Ce « nouvel ordre » se fondait sur la pureté ethnique et le triomphe du nationalisme étatique : c'est-à-dire sur la prédominance incontestée d'une nation constituée d'individus appartenant à une race « supérieure ». Je ne veux pas dire que Bush a utilisé intentionnellement cette expression. À mon sens, elle traduit plutôt une myopie historique grave, myopie qui sous-tend peut-être, pour une large part, l'idéalisme nord-américain sur l'unité mondiale naissante, et les limites de la souveraineté d'autrefois. Le « nouvel ordre » que Bush envisage est une coopération internationale se fondant sur l'interdépendance de fait. Pour ma part, je soutiens que l'utilisation même de cette expression, examinée sous l'angle de ses antécédents historiques, révèle une tendance contemporaine contradictoire, qui consiste à affirmer la particularité d'un peuple tout en reconnaissant la nécessité de protéger les membres d'un groupe ethnique.

Un survol du continent européen d'aujourd'hui met en évidence des mouvements puissants fondamentalement opposés à la disparition de la souveraineté exclusive de l'état, tendance manifestée dans le *Traité de Maastricht*<sup>6</sup>. La réaction au traité lui-même est assez éloquente. Le « non » danois et le « oui » tiède de la France aux principes de *Maastricht* trahissent la gêne considérable que ressent la population à l'égard d'une intégration plus poussée de l'Europe. On peut bien entendu faire valoir que les tenants du « non » ne s'appuient pas tous sur les mêmes raisons; certaines étant même enracinées dans la crainte d'un euro-autoritarisme centralisé à Bruxelles, mais il n'en reste pas moins qu'une bonne partie de cette gêne semble se fonder sur la perte présumée de la souveraineté nationale. Ainsi, on a vu le Front national promouvoir l'identité française et s'en prendre à l'immigration qui cause l'impureté raciale ou ethnique; les « skin-heads » allemands se sont attaqués aux centres de réfugiés au nom de la pureté raciale et de l'intérêt économique de l'Allemagne; et enfin les « little-Englanders » d'arrière-banc à la Chambre des communes défendent l'indépendance de la Grande-Bretagne au nom de sa puissance de jadis. Il semble d'ores et déjà acquis que les défenseurs des concepts traditionnels de la souveraineté sont puissants, et que nombre d'entre eux seraient même prêts à supprimer les droits de la personne au nom de la souveraineté, qu'ils associent souvent avec l'origine ethnique.

Et il y a des exemples encore plus extrêmes. Récemment, en Estonie, lors des premières élections « libres » depuis la chute de l'Union soviétique dans les pays Baltes, seuls les Estoniens d'origine ont été autorisés à voter, privant ainsi de son droit de vote près de 42% de la population, soit les Estoniens d'origine russe, biélorusse et ukrainienne, dont bon nombre sont nés ou vivent en Estonie depuis quarante ans ou plus. La justification? L'Estonie aux Estoniens, c'est-à-dire un nationalisme fondé sur l'origine ethnique. Le résultat? Un déni flagrant des droits démocratiques, défendus avec tant de vigueur dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*<sup>7</sup> et dans la *Charte de Paris*<sup>8</sup>. La minorité slave est sur le point de subir le même sort en Lettonie située à proximité.

Prenons aussi comme exemple la désintégration de la Yougoslavie et l'émergence des républiques se fondant sur l'origine ethnique qui ne semblent pas pouvoir s'arrêter avant de s'être mutuellement détruites, ou à tout le moins avant d'avoir

procédé au retrait systématique et forcé de leurs minorités. Des groupes qui ont vécu et travaillé ensemble dans l'amitié pendant deux générations ou plus, et qui sont unis par les liens du mariage et de la famille, ont maintenant entrepris une « épuration ethnique » — détruisant leurs propres quartiers et tuant leurs voisins. Dans l'ancienne Tchécoslovaquie, le processus s'est mieux déroulé, en partie parce que les frontières sont plus faciles à établir; malgré tout, deux nouveaux états ont vu le jour, établissant comme caractéristique dominante une certaine homogénéité ethnique.

Dans une récente allocution, le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, lançait l'avertissement suivant : au cours de la prochaine décennie, le monde pourrait assister à la naissance de près de quatre cents « economically crippled mini-states » (des mini-États économiquement handicapés). Selon lui, l'une des façons de renverser cette tendance serait d'assurer une meilleure protection aux minorités grâce à l'intervention des Nations Unies. Il s'appuie sur l'hypothèse fondamentale suivante : tant que les minorités se sentiront en sécurité, elles ne rechercheront pas la dissolution des États existants. C'est peut-être la leçon à tirer de la Yougoslavie, mais non, à mon avis, de la Tchécoslovaquie. Les nationalistes slovaques ont des griefs économiques à faire valoir, mais ils ne craignent aucunement l'assimilation ou la destruction. Ils craindraient plutôt une certaine forme de « domination » abstraite exercée par un groupe ethnique plus nombreux; on constate donc une atténuation considérable du concept de « protection ».

Pendant que les juristes de droit international traçent le portrait du déclin des conceptions traditionnelles de la souveraineté et décrivent l'émergence d'un nouvel ordre mondial, un nombre croissant de dirigeants ethniques brandissent les formes les plus anciennes de nationalisme, celles qui se fondent sur l'exclusion ethnique au nom de la pureté ou de la protection. Ces dirigeants, et bon nombre de leurs disciples, semblent croire que la souveraineté, et l'indépendance de l'État, est la seule façon d'affirmer en toute sécurité cette forme de nationalisme. Ironiquement, il se peut que ce nationalisme se fondant sur l'origine ethnique, du moins dans ses manifestations les plus subtiles, se soit nourri des arguments des internationalistes. En effet, si nous vivons dans un monde véritablement interdépendant, où les décisions importantes concernant notre économie et notre environnement émaneront de plus en plus d'entités supranationales, pourquoi faudrait-il tolérer les tensions créées par des États multiethniques? Il serait peut-être plus facile de considérer la nation comme l'expression et le mécanisme de protection de la culture ethnique et de favoriser l'intégration uniquement à des fins pratiques, par exemple pour le commerce et la protection de l'environnement. Dans ce contexte, les normes des droits de la personne, bien qu'on les dise universelles, peuvent facilement être utilisées au nom de la protection des minorités pour défendre l'affirmation de la particularité d'un groupe.

Mais où cette attitude nous conduit-elle au tournant du millénaire? Depuis quelques années, il est très à la mode chez les commentateurs nord-américains de prétendre que l'émergence des normes de droits de la personne et l'appui grandissant qu'elles suscitent parmi les gouvernements occidentaux sonnent le glas de la souveraineté. Je crois que la situation réelle est beaucoup plus complexe. La souveraineté n'est pas à l'agonie, peut-être même se porte-t-elle mieux que jamais. Si les tendances actuelles se maintiennent, des groupes de plus en plus nombreux revendiqueront la souveraineté de leur État et y accéderont dans quelques années souvent au nom des droits de la personne, en vue de défendre les intérêts d'un groupe ethnique particulier. Mais, simultanément, les effets de cette souveraineté nouvellement acquise continueront d'être défiés par

<sup>6</sup> *Supra*, note 1.

<sup>7</sup> *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948).

<sup>8</sup> *Supra*, note 2.

les autres minorités — aussi au nom des droits de la personne. Alors que la doctrine de la non-intervention dans les affaires internes des États indépendants a perdu énormément de crédit, parce qu'elle a été trop souvent utilisée comme bouclier par des régimes oppresseurs et illégitimes, la doctrine de la souveraineté reste entière et s'accompagne d'un mécanisme puissant permettant de résister à l'intérêt non sollicité des observateurs étrangers. Ce mécanisme est le démembrement de l'État et la création d'entités plus homogènes sur le plan ethnique où les préoccupations des minorités peuvent être éliminées ou marginalisées.

Malgré les tentatives des hommes d'état nord-américains et autres groupes intéressés en vue de promouvoir de nouvelles visions de l'ordre mondial depuis la fin des années 1940, et malgré les efforts des dirigeants et des intellectuels des pays en voie de développement en vue de jouer un rôle de premier plan dans les affaires mondiales au cours des années 1960 et 1970 en profitant du nouvel ordre économique international, nous terminerons ce siècle comme nous l'avons commencé : le regard tourné vers l'Europe afin d'y découvrir le berceau d'un monde nouvellement unifié, symbole aussi de l'exclusion et du nationalisme ethniques. Cette fois encore, la question des minorités nous préoccupe, comme elle préoccupait les fondateurs de la Société des Nations. Ce sont des tendances contradictoires, des plaques tectoniques qui se déplacent dans des directions opposées. La réconciliation ne sera pas facile. En effet, il n'est pas du tout certain que les normes internationales actuelles sur les droits de la personne puissent protéger efficacement les minorités à l'intérieur des États. Elles pourraient tout aussi bien servir d'argument sophistiqué pour promouvoir de nouvelles affirmations de l'autodétermination, qui mèneraient à l'éclatement d'un nombre de plus en plus grand d'États.