

AUTODÉTERMINATION ET DÉCOLONISATION

Jean CHARPENTIER

Si l'ambiguïté d'une formule, en masquant les contradictions qu'elle recèle, peut enchanter le diplomate, elle est pour le juriste, appelé à en interpréter la portée, un sujet de préoccupation. La préoccupation tourne à la méfiance lorsque la formule ambiguë énonce un principe de base des relations internationales et que l'incertitude de sa positivité vient se greffer sur celle de sa signification.

Tel est malheureusement le cas du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou principe d'autodétermination (1). Pas moins de quatre interprétations en ont été relevées : le droit des peuples à choisir leur forme de gouvernement, le droit des peuples à être consultés sur toute cession territoriale, le droit des peuples à être protégés contre toute intervention extérieure et le droit des peuples à se libérer d'une domination qui les opprime. Ce ne serait qu'un inconvénient relatif si ce principe, transposant à une réalité foisonnante une exigence démocratique fondamentale, n'avait qu'une valeur idéologique, et si telle de ses significations n'était pas incompatible avec telle autre, au point qu'il puisse « *fréquemment entrer en conflit avec lui-même et (que) son application risque d'aboutir à sa violation* », comme le disait, il y a déjà vingt-cinq ans, Georges Scelle (2).

Or, précisément, la dernière signification, le droit à la sécession, droit du peuple contre l'Etat, peut se heurter à l'exercice des trois premières qui se situent, elles, dans le cadre de l'Etat, de sorte que le droit des peuples fait penser au sabre de Monsieur Prudhom-

(1) Nous emploierons les deux termes comme synonymes.

(2) « Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in *Mélanges Spiropoulos*, Bonn, 1975, pp. 388 et s.

me qui doit servir, comme chacun sait, à défendre les institutions et, au besoin, à les combattre.

Cette ambiguïté sémantique fondamentale — le droit des peuples contre l'Etat ou dans l'Etat — prend toute sa dimension juridique lorsqu'on cherche à justifier la positivité de l'un, sa valeur obligatoire, au moyen de textes conventionnels qui ont manifestement été rédigés pour couvrir l'autre. C'est le cas du célèbre article 1 § 2 de la Charte des Nations Unies. Le rétablissement de la vérité a été opéré depuis longtemps, il suffit d'y renvoyer (3).

Mais une autre ambiguïté s'ajoute à la première, concernant la portée du droit des peuples au sens de droit à la sécession. Il est de fait que l'article 1 § 2 n'a pas été invoqué pour justifier un droit de tous les peuples opprimés à revendiquer leur émancipation des Etats auxquels ils sont assujettis, mais pour fournir une base juridique solide à la décolonisation, et que la pratique de l'autodétermination ne s'est développée qu'au profit des peuples colonisés. Dès lors se pose la question de savoir si la pratique contemporaine de la décolonisation consacre l'application aux peuples colonisés d'un droit à la sécession des peuples opprimés ou l'avènement d'une norme spécifique qui serait l'interdiction des dominations coloniales.

Les deux interprétations ne sont pas équivalentes. Dans un cas, c'est le peuple qui est le moteur de l'opération ; c'est lui qui est appelé à se prononcer sur son destin par un acte libre exprimant authentiquement sa volonté ; il le fait compte tenu de ses intérêts et de ses sentiments, et le résultat de son choix doit être respecté, quel qu'il soit : c'est une opération subjective.

Dans l'autre cas, c'est un phénomène historique, l'expansion coloniale des pays européens et la domination qui en a découlé sur une partie des autres continents, auxquelles il faut mettre un terme ; ce sont des empires coloniaux qu'il faut démanteler ; ce sont les conquérants d'hier qu'il faut renvoyer dans leurs pays d'origine. C'est une opération, une mutation objective.

On admettra volontiers que cette opération objective — la décolonisation — correspond globalement à la volonté des peuples colonisés. Mais la présenter comme l'application aux peuples coloniaux du principe général du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

(3) Voir Kelsen, *The law of United Nations*, Stevens, 1951, pp. 51 et s. ; également Guilhaudis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, P.U.G., 1976, pp. 168 et s.

entraîne à tout le moins une difficulté insurmontable : l'impossibilité d'expliquer pourquoi un droit à la sécession est ouvert aux peuples coloniaux et interdit aux autres peuples dominés.

Tout s'éclaire au contraire si l'on veut bien reconnaître, à la lumière de la pratique contemporaine, que c'est le lien colonial qui est condamné et la décolonisation imposée par une norme coutumière nouvelle du droit des gens.

L'appel à l'autodétermination n'est qu'un subterfuge, peut-être inconscient, et en tout cas génial, car il permet non seulement de mobiliser la dynamique démocratique et révolutionnaire puisée aux sources mêmes du droit européen au service de la décolonisation, mais encore de tirer parti de son ambiguïté pour utiliser, dans une apparente continuité logique, ses autres potentialités à consolider l'œuvre encore fragile de la décolonisation.

I

L'AUTODÉTERMINATION AU SERVICE DES PEUPLES COLONISÉS

La décolonisation est un mouvement de l'histoire résultant de la conjonction de forces diverses se renforçant mutuellement — affaiblissement des empires coloniaux dû à la guerre, prise de conscience de l'exploitation coloniale par une élite autochtone, rivalité Est-Ouest, tribune de l'O.N.U. ... — et rendant finalement intenable le maintien des dominations coloniales.

Ceux qui ont cherché à le développer — et peut être aussi, plus tard, ceux qui ont été contraints d'y succomber — ont compris l'intérêt qui s'attachait à transformer cette nécessité historique en une obligation juridique ; mais au lieu d'insister sur le devoir des puissances coloniales de renoncer à une domination surannée, ils ont préféré exalter le droit des peuples colonisés à disposer d'eux-mêmes.

Il fallait donc distinguer les peuples colonisés des autres : les critères retenus — la séparation géographique, la spécificité ethnique et culturelle, l'état de subordination — ne sont pas irréfutables, mais ils cernent approximativement la réalité ; il fallait ensuite surmonter l'obstacle juridique de la compétence nationale

puisque les colonies étaient unanimement considérées comme soumises à la souveraineté de la puissance coloniale : il suffit de proclamer, comme une pétition de principe, que « *le territoire d'une colonie possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre* ». Ceci fait, restait à résoudre une contradiction insurmontable : en reconnaissant à certains peuples un droit à l'indépendance, n'allait-on pas stimuler chez bien d'autres la même tentation ? Les ferments de la libération mis au service des peuples colonisés n'allait-ils pas se retourner contre les Etats décolonisés en désagrégeant très vite une unité fragile ? Il fallait à tout prix refermer la boîte de Pandore et réserver à certains peuples ce qu'on refusait à tous les autres.

A) On s'est allègrement installé dans la contradiction. Au prix d'acrobaties juridiques que seules de solides œillères permettent de trouver convaincantes. Il suffit à cet égard de citer ce morceau d'anthologie qu'est l'avant-dernier alinéa du passage de la Déclaration 2625 relatif au « *principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » :

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

On a justement montré (4) que cette formule byzantine permet de ne faire échapper à la condamnation qui frappe les sécessions que celles qui se situent précisément dans le cadre de la décolonisation.

Plus honnête, à tout prendre, est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements de l'O.U.A. le 28 juin 1981, qui, après avoir reconnu à tout peuple le droit de déterminer librement son statut politique (a 20, § 1) reconnaît aux peuples colonisés ou opprimés (5) — et à eux seuls — le droit de se libérer de leur état de domination.

(4) Guilhaudis, *op. cit.*, p. 56.

(5) Commentant ces dispositions, Benoît N'Gom estime justement qu'elles sont « liées à l'existence des derniers bastions coloniaux » en Afrique, in *Droits de l'Homme et Droits des Peuples*, P.U.F., 1982, p. 207.

Au-delà des textes, la pratique, elle, ne recèle aucune ambiguïté. D'un côté, la centaine d'Etats qui, en un quart de siècle, est venue tripler le nombre des membres de l'O.N.U.

En regard, une succession de précédents, certes moins nombreux, mais parfaitement concordants, montrent l'opposition déterminée des Nations Unies à toute tentative de sécession. Tantôt elles les ont traitées par la force — la sécession katangaise (6) — tantôt par le mépris — aucun organe des Nations Unies n'a été ou ne s'est saisi de l'affaire du Biafra ni de celle de l'Erythrée (7) — tantôt enfin par l'hypocrisie — en condamnant l'Inde qui par son invasion armée de la province orientale du Pakistan avait empêché le pouvoir central de réduire la sécession du Bangladesh.

Il n'est pas besoin d'insister : la pratique est bien connue ; quant à sa justification, elle est d'une désarmante ingénuité : « *Lorsqu'un Etat membre est admis à l'O.N.U., cela implique que l'ensemble des Etats membres de l'Organisation acceptent le principe de l'intégrité territoriale, de l'indépendance et de la souveraineté de l'Etat en question* » (8).

C'est exactement l'argument qu'invoquaient quelques années plus tôt — mais sans succès — les puissances coloniales pour tenter de dissuader les organes de l'O.N.U. de discuter du sort de leurs provinces d'outre-mer.

B) Certains auteurs sont gênés par cette contradiction et pour éviter de laisser planer le doute sur l'attachement réel de la « *Communauté internationale* » au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, auraient voulu qu'il soit reconnu au Biafra comme au Bangladesh (9).

(6) Voir en particulier la résolution du Conseil de sécurité du 24 novembre 1961.

(7) Tout au plus, dans ce dernier cas, le Secrétaire général Waldheim a-t-il demandé par un télégramme du 11 février 1975 au président en exercice de l'O.U.A. « *d'exercer ses bons offices* ». L'émancipation de l'Erythrée pouvait cependant se prévaloir d'une des rares résolutions à valeur obligatoire de l'Assemblée générale, la résolution 390 (V) instituant l'Erythrée en « *unité autonome fédérée avec l'Ethiopie* ».

(8) Conférence de presse du Secrétaire général de l'O.N.U., U Thant, à Dakar, le 4 janvier 1970, cité par Jean Salmon, *La reconnaissance d'Etat*, Armand Colin, 1971, p. 168.

(9) Voir par exemple : Cologeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruylant, 1973, pp. 296 et s. ; Zourek, « La lutte du peuple, au Bangladesh à la lumière du droit international », *Le Monde* du 5/6 décembre 1971, p. 4 ; Hasbi, *Les mouvements de libération nationale et le droit international*, Rabat, Ed. Stouky, 1981, pp. 260 et s.

Mais d'autres s'efforcent de la résorber en approfondissant l'analyse de la notion de peuple. Il n'y a pas, disent-ils, de définition possible, objective, du peuple. Et c'est vrai. Le peuple n'est pas une réalité physique, comme l'individu, mais un groupement de populations dont le degré d'homogénéité dépend des conséquences qu'on veut lui faire produire ; quelques familles enracinées dans quelque haute vallée montagnarde peuvent constituer un peuple pour conserver l'usage de leur patois ou de leur folklore mais ne pas prétendre en être un pour former un Etat indépendant.

Faute d'une définition, c'est une qualification qui peut seule discerner ceux des peuples qui ont droit à l'autodétermination. On peut encore, à ce point du raisonnement, l'approuver. En somme, il en va de la notion de peuple comme de celle de mer, dont les différentes zones — territoriales, contiguë, économique... — sont ainsi qualifiées par la pratique internationale pour leur attacher des régimes juridiques différents. Mais le problème est de savoir qui qualifie. Et c'est ici que commencent les difficultés.

Pour les uns, il suffit de constater que l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le droit à l'indépendance aux peuples coloniaux, et qu'elle l'a étendu par des retouches successives qui visent l'Afrique australe et la Palestine aux « *peuples encore assujettis à la domination coloniale et étrangère et à l'emprise étrangère* » (10).

On parle d'hétéro-qualification, qualification opérée par un organe extérieur aux bénéficiaires des droits ainsi reconnus. Ce serait une attitude typiquement positiviste (appréciant une norme ou une situation exclusivement en fonction de sa source juridique formelle, indépendamment de la réalité sociale qu'elle recouvre) et somme toute acceptable si elle n'était foncièrement viciée par l'incompétence radicale de l'Assemblée générale en la matière. Une Conférence diplomatique universelle pourrait peut-être qualifier les peuples ayant droit à l'indépendance, comme une autre a pu introduire la notion de zone économique. On pourrait discuter le bien fondé de son choix, mais on s'inclinerait sur sa valeur juridique obligatoire pour tous les Etats qui l'auraient acceptée. Mais l'Assemblée générale n'a aucune qualité pour distribuer aux peuples le droit de faire sécession.

(10) Voir Hasbi, *op. cit.*, pp. 125 et s.

Une autre explication est alors proposée : l'autoqualification ; ce seraient les peuples eux-mêmes qui témoigneraient de leur aptitude à accéder à l'indépendance. Et comme il n'est pas question qu'ils se qualifient par une simple expression de leur volonté — un vote — sans quoi ce serait ouvrir à tous le droit à la sécession, leur témoignage est celui de leur lutte. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devient ainsi, selon la forte expression de Charles Chaumont, le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes (11).

Reconnaître le rôle de fait dans la formation du droit, constater en somme — comme on l'a toujours fait — que le droit — positif s'entend — ne saurait appréhender le phénomène de la formation de l'Etat, me paraît parfaitement légitime. Mais prétendre que le succès de la lutte (car toute rébellion avortée ne saurait être un « *témoignage* » valable) habilite rétroactivement le peuple victorieux à l'indépendance qu'il a ainsi conquise me paraît à la fois spécieux et singulièrement injuste. Comment négliger le fait que le succès d'une « *rébellion* » est dû en grande partie aux soutiens extérieurs dont elle a pu bénéficier ? Comment refuser de voir que le succès de la sécession du Bangladesh opposé à l'échec de la sécession biafraise ne s'explique que par le soutien de l'Inde aux rebelles dans un cas et celui de la Grande-Bretagne et de l'U.R.S.S. au gouvernement central, de l'autre. Et comment oser écrire que la « *tentative d'autoqualification* » du Biafra a échoué « *en raison de l'insuffisance même de la qualification que le mouvement sécessionniste biafrais s'arrogeait ?* » (12).

Qu'on le veuille ou non, la contradiction n'est pas résorbée. Elle ne peut l'être que si l'on voit dans la pratique contemporaine la mise en œuvre d'une obligation de décolonisation et non l'application sélective du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

II

L'AUTODÉTERMINATION AU SERVICE DE LA DÉCOLONISATION

Que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ait favorisé la décolonisation, nul esprit de bonne foi ne le contes-

(11) Ch. Chaumont, « Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes », in *A.T.M.*, 1976, pp. 15 et s.

(12) D. Akçay, *Le rôle de la notion de peuple dans l'évolution des concepts du droit international*, thèse, Nancy, 1982, multigraphiée, p. 191.

tera. Mais beaucoup ne sont peut-être pas prêts à admettre que ce principe, loin d'être révéral en lui-même, par rapport aux peuples qu'il exalte, n'ait été qu'un moyen commode de revendiquer la rupture d'une domination sur des territoires coloniaux. Les peuples de ces territoires ne désiraient-ils pas passionnément l'indépendance ? Dès lors, parler de la volonté d'indépendance des peuples ou de la décolonisation des territoires, n'est-ce pas équivalent ?

Une étude approfondie de la pratique m'a, presque malgré moi, amené à répondre par la négative. Bien sûr, dans la majorité des cas, il y a équivalence, je l'ai déjà reconnu. Mais ce sont les cas marginaux, ceux qui ne correspondent pas à la logique simultanée des deux explications concurrentes, qui font pencher l'interprétation vers l'une ou vers l'autre. Or, ces cas marginaux, en l'occurrence, sont assez nombreux, assez significatifs et assez convergents pour justifier notre position : c'est l'obligation de décoloniser qu'a consacrée la pratique, et non le droit des peuples à disposer de leur sort.

Il suffit, pour s'en convaincre, de confronter la pratique à la double logique de la décolonisation et de l'autodétermination dans les hypothèses où elles sont en contradiction.

La décolonisation imposait deux exigences objectives : la rupture totale des liens qui maintenaient le territoire non autonome sous la domination politique de la puissance coloniale, et la sauvegarde de l'unité territoriale de l'ancienne colonie qui risquait de se désagréger en perdant le cadre colonial qui la maintenait, de gré ou de force, unie.

La logique de l'autodétermination pouvait, au contraire, amener certains peuples colonisés à souhaiter maintenir des liens avec l'ancienne métropole et à rejeter une cohabitation avec des peuples voisins susceptibles de leur imposer une domination pire que celle dont la décolonisation s'appropriait à les délivrer.

Or, la pratique montre à l'évidence que la rupture du lien colonial et le maintien de l'unité territoriale ont été imposées aux peuples colonisés au besoin contre leurs intérêts et même contre leur volonté.

A) La rupture du lien colonial

Si la population des territoires coloniaux de dimension moyenne pouvait raisonnablement escompter de leur accession à l'indépendance sinon un remède à leur sous-développement économique, mais du moins la possibilité de prendre à meilleur escient leurs options politiques, il n'en allait pas de même de ce qu'on a appelé les « *petits territoires* », à la superficie restreinte, à la population faible, aux ressources souvent inexistantes, souvent morcelés, de surcroît, en îlots éloignés les uns des autres. Ils avaient intérêt à conserver avec l'ancienne métropole des liens d'association qui, en contrepartie d'un contrôle discret, leur garantissait la poursuite d'une aide économique indispensable. Nombre d'entre eux ne revendiquaient pas l'indépendance et souhaitaient le maintien du *statu quo* (13). Il leur fut opposé, comme un dogme, que « *les questions de superficie, d'isolement géographique et de ressources limitées ne doivent retarder en aucune façon l'application à ces territoires de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* » (14).

Certains ont même exprimé, de façon expresse, leur volonté de conserver des liens avec la métropole. Tel est le cas de Gibraltar dont la population, brassée de tous les horizons de la Méditerranée mais imprégnée de culture britannique, est fort spécifique, et qui cependant a exprimé à sa quasi unanimité, dans un référendum du 10 septembre 1967, sa volonté de rester liée à la Couronne britannique : l'Assemblée générale des Nations Unies (15) n'a pas hésité pourtant à « *déplorer l'organisation par la puissance administrative d'un référendum contraire aux résolutions de l'Assemblée générale et du Comité des 24 et à inviter à reprendre les négociations pour mettre fin à la situation existant à Gibraltar ...* ».

C'est le cas de Mayotte où par trois fois (16) la population a manifesté sans équivoque sa volonté de rester liée à la France en refusant d'être intégrée à la République des Comores. Face à cet

(13) Ce fut le cas, par exemple, des îles Fidji, de Guam ou du Papoua ; cf. Guilhaudis, *op. cit.*, pp. 49 et 81.

(14) Depuis la résolution 2592 (XXIV), et chaque année depuis.

(15) Résolution 2353 (XXII).

(16) Le 22 décembre 1974, le 8 février 1976 et le 11 avril 1976. Voir nos comptes rendus de l'affaire à l'A.F.D.I., 1975, p. 1066 ; 1976, p. 966 et 1977, p. 1050.

exercice incontestable du droit de la population de Mayotte à l'autodétermination, l'Assemblée générale de l'O.N.U. n'a pas eu de mots assez durs pour condamner ces référendums, « *considérés comme nuls et nonavenus* », et cette « *violation de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République indépendante des Comores* » (17).

Et lorsque l'expression authentique de la volonté populaire s'est traduite par le maintien de liens avec l'ex-puissance coloniale, elle a toujours pu être reconsidérée jusqu'à ce qu'elle produise le résultat attendu : la rupture totale des liens. C'est ainsi que le statut de Porto Rico qui avait été réglé en 1953 avec l'accord de l'Assemblée générale de l'O.N.U. (18) dans le sens de l'autonomie avec association aux Etats-Unis, a été remis en cause depuis 1973 par le Comité des 24 qui chaque année réclame le droit inaliénable du peuple de Porto Rico à l'indépendance.

C'est ainsi que les îles Cook, s'étant prononcées par un scrutin sous contrôle de l'O.N.U. en avril 1965, pour un régime de large autonomie en association avec la Nouvelle-Zélande, l'Assemblée générale en prit acte à contre-cœur, en rappelant sa responsabilité « *d'aider la population à accéder en définitive à la pleine indépendance si elle le désire à une date ultérieure* » (19).

Ainsi, l'expression de la volonté populaire n'est prise en considération que si elle va dans le sens de la rupture des liens coloniaux ; elle est, en particulier tenue pour nulle et non avenue si elle entrave la réalisation de la décolonisation dans son intégrité territoriale.

B) Le maintien de l'unité territoriale

On n'a voulu retenir de la résolution 1514 que l'exaltation du « *désir passionné de liberté de tous les peuples dépendants* ». Au moins aussi important est le paragraphe 6 du dispositif selon lequel « *toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies* ». Il impose,

(17) Résolution 31/4 du 21 octobre 1976.

(18) Résolution 748 (VIII) du 27 novembre 1953.

(19) Résolution 2064 (XX) du 16 décembre 1965.

en effet au droit de libre détermination des peuples colonisés une restriction impérative.

Au premier abord, en effet, une fois qu'il a rompu avec la puissance coloniale, le peuple décolonisé est libre de ses choix ; il peut s'en tenir à ce choix négatif, et assumer son indépendance ; il peut aussi, comme l'indique la résolution 2625, préférer « *la libre association ou intégration avec un Etat indépendant* » à condition, cela va de soi, qu'il ne s'agisse pas de l'ex-puissance coloniale. On a vu ainsi l'Assemblée générale pousser le peuple du Togo britannique à s'unir à celui du Ghana et celui du Cameroun britannique à se scinder pour s'unir pour partie avec le Nigeria et pour partie avec le Togo français (20).

Indifférente au statut politique des peuples décolonisés, la pratique internationale l'est à plus forte raison des conditions dans lesquelles leur volonté s'est exprimée. Que ce soit par voie de référendum comme les exemples qu'on vient de citer ou celui de l'Algérie, ou par voie d'une négociation menée avec la puissance coloniale par des institutions locales représentatives, comme ce fut le cas le plus général, que ce soit même par le succès de la lutte menée par un mouvement de libération nationale jugé représentatif de la volonté d'indépendance du peuple par l'O.U.A., peu importe (21).

Tout au plus perçoit-on parfois une défiance à l'encontre d'un mode aussi démocratique que le référendum s'il risque de consacrer le maintien d'une certaine influence de la métropole : il fut écarté pour cette raison à Nauru en 1967 et en Guinée équatoriale en 1968.

Mais la défiance se transforme en opposition résolue si le choix de l'indépendance vient menacer l'intégrité territoriale de l'Etat en voie de décolonisation. Face au droit de libre disposition des peuples se dresse le principe de l'intangibilité des frontières. Tout se passe comme si les futurs Etats décolonisés avaient un droit acquis au respect des frontières coloniales, si souvent décriées mais tout de même garantes d'une certaine unité nationale. Le cas de

(20) Cette division du Cameroun, réalisée en 1961, n'aurait peut être pas été envisagée quelques années plus tard ; elle a d'ailleurs suscité une requête auprès de la C.I.J.

(21) La C.I.J., elle-même, a estimé, dans son avis consultatif sur le Sahara occidental (§ 59) que « *la validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire...* ».

Mayotte, déjà cité, illustre bien le conflit auquel peut donner lieu l'antagonisme entre le principe d'autodétermination et celui de l'intangibilité des frontières (alors que l'île n'était rattachée administrativement à l'archipel des Comores que depuis 1946 !). Il est cependant peut-être moins significatif que celui de l'Irian occidental, car ce territoire considérable (772.000 km²) peuplé d'une population papoue, très spécifique, a été rattaché à l'Indonésie à la suite d'une mascarade juridique (les huit mois d'administration internationale des Nations Unies) et d'une parodie de consultation populaire (huit conseils de chefs locaux incultes se prononçant pour le rattachement à l'unanimité de leur 1.026 membres après 6 ans « d'administration » indonésienne !) au nom du droit de l'Indonésie à succéder aux Pays-Bas dans l'intégrité territoriale des anciennes Indes néerlandaises (22).

On n'est pas loin de penser que le sort du Sahara occidental se serait réglé, vis-à-vis du Maroc, de la même façon que celui de la Nouvelle-Guinée occidentale vis-à-vis de l'Indonésie, si les prétentions territoriales du Maroc n'avaient pas été contestables et si surtout elles n'avaient pas été contestées par l'Algérie. Sans pousser plus avant une comparaison qui dépasserait le cadre de cet article, on se contentera de relever que la Cour internationale de justice, dans le dernier paragraphe de son avis consultatif du 16 octobre 1975, dit ne pas avoir « constaté l'existence de liens juridiques (de souveraineté territoriale) de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination ... ». Peut-on reconnaître plus clairement que si la décolonisation du Sahara occidental avait coïncidé avec la restauration de l'unité territoriale du Maroc, il n'aurait plus été question de permettre à la population sahraouie de disposer d'elle-même ?

Mais, une fois encore, le manteau de la décolonisation aurait sans doute réussi à couvrir l'expansion marocaine si l'Algérie n'avait pas cherché à s'y opposer.

Et c'est d'ailleurs parce qu'il n'y avait pas d'Algérie sur l'autre rive de l'Afrique que l'absorption de l'Erythrée par l'Ethiopie, pourtant contraire, on l'a déjà relevé, à une résolution obligatoire de l'Assemblée générale de l'O.N.U., a pu s'opérer dans l'indifférence générale sans que la lutte désespérée du peuple érythréen ait pu

(22) Voir l'article de Jacqueline Morand, *A.F.D.I.*, 1971, p. 513.

entamer le soutien universel à l'intégrité territoriale du fondateur de l'O.U.A. (23).

Ajoutons enfin que ce principe de l'intégrité territoriale est si cher aux Etats souverains qu'ils en arrivent à l'assimiler à la décolonisation dans des hypothèses où elle n'a rien à y voir. C'est le cas de Gibraltar. Qu'on veuille, à la rigueur, au nom de la décolonisation, arracher Gibraltar au Royaume-Uni, passe encore ; après tout, Gibraltar, était, il n'y a pas si longtemps (24), une colonie de la Couronne ; mais qu'au nom de la même décolonisation on veuille la rattacher à l'Espagne, c'est faire croire qu'elle en a été arrachée au cours de l'épopée coloniale comme un quelconque « territoire sans maître ... » ; si l'on remettait en cause, au nom de la décolonisation, toutes les cessions territoriales intervenues entre Etats souverains depuis le XVIII^e siècle ou au-delà, où irions-nous ? ... L'habillage du conflit anglo-argentin sur les Falklands en conflit de décolonisation est à peine moins forcé, si ce n'est que le titre britannique initial sur les îles est moins solide que son titre sur le Rocher et que son adversaire actuel — l'Argentine — s'est substitué aux droits de son adversaire initial, l'Espagne, à laquelle elle a succédé par voie de décolonisation, mais c'est fondamentalement aussi une contestation territoriale entre Etats souverains (25).

Mais même ces déformations montrent bien à quel point le prestige de la décolonisation, mis au service de revendications territoriales, est capable de jeter sous des dominations qu'ils détestent des peuples à qui l'on refuse le droit de s'exprimer.

Ainsi doit-il être bien entendu que le droit international positif ne reconnaît à aucun groupe de population — se réclamant de l'appellation de peuple — le pouvoir d'obtenir, par l'expression authentique de sa volonté, son indépendance... Mais il est également vrai que la société internationale s'est trouvée, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, confrontée à un mouvement historique qui l'a amenée à mettre un terme à un processus de domination coloniale qui s'était épanouie à la veille de la première et que les populations des territoires coloniaux ont été les bénéficiaires de ce mouvement qui a bientôt pris la forme d'une obligation cou-

(23) Le cas de Timor, ancienne province portugaise annexée par l'Indonésie en juillet 1976 à l'appel de certains partis de l'île et contre la volonté de certains autres, est différent car Timor n'avait jamais fait partie des Indes néerlandaises. C'est un cas « banal » d'intervention soi-disant sollicitée.

(24) Jusqu'en 1968 où il est devenu Dominion.

(25) Voir l'article de G. Cohen-Jonathan, *A.F.D.I.*, 1972, p. 235.

tumière de décolonisation ; que la plupart de ces peuples aient désiré leur indépendance, que certains même y aient contribué par leur lutte ne change rien à cette réalité : c'est leur situation objective qui a compté et non l'expression subjective de leur volonté.

Tout cela ne veut pas dire que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'existe pas. Ce serait nier l'évidence. Mais seulement qu'il ne s'exerce qu'au travers de l'Etat.

III

L'AUTODÉTERMINATION AU SERVICE DES ÉTATS DÉCOLONISÉS

C'est finalement, d'un point de vue juridique, l'Etat qui sort grand vainqueur de l'épreuve de la décolonisation. Non seulement quantitativement, par la multiplication par trois du nombre des entités étatiques, mais par le prestige attaché à la notion, couronnement et garantie de l'indépendance.

L'Etat décolonisé ne répudie pas pour autant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais s'identifiant au peuple libéré, il se subordonne le principe comme une traduction nouvelle de la souveraineté. Il n'est dès lors pas question que le Peuple concurrence l'Etat comme un autre sujet de droit international : il redevient ce qu'il n'a jamais cessé d'être : un élément — mais peut-être un élément privilégié — de la notion d'Etat.

A) Droit des peuples et souveraineté

Conçu comme le droit des peuples constitués en Etats à disposer d'eux-mêmes, le droit des peuples à l'autodétermination peut être à nouveau relié à leur égalité de droits, comme le fait l'article 1 § 2 de la Charte et il peut être associé à la souveraineté nationale, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance, dans le style redondant

cher à l'O.N.U. (26). En un mot, il réintègre le traditionnel concept de souveraineté.

Mais il apporte quelque chose de plus au service des Etats décolonisés. D'abord la respectabilité que donne la fidélité dans la dévotion à une formule inchangée, sous la bannière de laquelle l'indépendance a été acquise, même si le sens en est radicalement différent.

Mais surtout le dynamisme du principe. La souveraineté est certes précieuse pour interdire aux autres Etats de se mêler des affaires de chacun d'eux, mais elle est statique : elle conserve ce qui existe, elle ne fait pas progresser l'acquis. Le droit des peuples — assimilés aux Etats — est au contraire une notion dynamique, qui justifie les revendications des peuples à l'épanouissement de leur indépendance (27). Il est dès lors un instrument de conquête tendant à parfaire l'œuvre de décolonisation dans les domaines autres que politique. Chacun sait que l'indépendance politique laisse trop souvent subsister des sujétions économiques dont il est beaucoup plus difficile de se débarrasser ; que l'âme des peuples colonisés a pu être aliénée par un modèle de culture occidentale qu'il est difficile d'extirper. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes vient à la rescousse des Etats décolonisés pour justifier leur revendication non seulement à « *déterminer librement leur statut politique* » mais aussi à « *assurer librement leur développement économique, social et culturel* » (28).

On peut sans doute parler de « *souveraineté permanente sur les ressources naturelles* », mais il est plus mobilisateur et d'ailleurs plus juste de faire reposer sur les intérêts des peuples les revendications des Etats.

Le juriste ne saurait, à vrai dire, que s'en réjouir. A-t-il eu assez de mal à réfuter l'objection selon laquelle les Etats souverains ne

(26) Voir, par exemple, la résolution 36/9 de l'Assemblée générale de l'O.N.U. du 28 octobre 1981 sur l'importance pour la garantie et l'observation effective des droits de l'homme, de la réalisation universelle des droits des peuples à l'autodétermination et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

(27) Charles Chaumont a beaucoup insisté sur les liens entre le Droit des peuples et la Souveraineté, de sorte que pour lui, celle-ci, comme celui-là, « *est une création continue et une vigilance de tous les instants* ». « Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., 1970, t. 129, p. 391.

(28) Comme le définit, notamment, l'article 1^{er} des Pactes universels des droits de l'homme.

sauraient être liés par le droit international ! Sans doute est-il possible de soutenir que la souveraineté se définit par rapport aux autres Etats et non par rapport à la règle de droit qui leur est commune. Mais n'est-il pas plus éclairant d'expliquer que le droit de chaque peuple qui exprime l'indépendance de chaque Etat est limité par le droit des autres peuples sous la sauvegarde générale du droit international ? Et cette symbiose entre le droit des peuples et la souveraineté ne vient-elle pas confirmer la pénétrante analyse de Charles Chaumont qui a défini la souveraineté comme « *l'expression internationale de la nation* ? » (29).

Un rôle éminent est dès lors assigné au peuple dans la société internationale, mais à travers l'Etat.

B) Peuples et Etats

Il faut se rendre à l'évidence : les peuples ne sont pas devenus des sujets du droit international, c'est-à-dire des entités investies par le droit international général d'une capacité d'initiative susceptible de modifier l'ordonnement juridique international. Sans doute ont-ils pu apparaître, dans la période de la décolonisation, comme la composante essentielle d'Etats futurs encore dominés par la puissance coloniale mais destinés, en application des principes nouveaux de la décolonisation, à acquérir leur indépendance. C'est une situation qui n'était nouvelle que par son ampleur mais qui n'était pas fondamentalement différente de celle d'insurgés bénéficiant d'une reconnaissance de belligérance ; l'analogie est même renforcée par la pratique, s'apparentant fort à une telle reconnaissance, de la désignation par les organisations régionales qualifiées de tel mouvement de libération nationale comme représentatif de la lutte du peuple colonial. Mais dans un cas comme dans l'autre c'est une situation transitoire qui disparaît une fois la décolonisation accomplie ; alors les mouvements de libération nationale, qui représentaient les peuples en lutte, forment les gouvernements des Etats triomphants.

Cependant, le glissement de la notion de souveraineté vers celle de droit des peuples, outre l'intérêt théorique qu'elle comporte de faire coïncider le titulaire de la souveraineté dans l'ordre interne

(29) « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », in *Mélanges Basdevant*, 1960, p. 133.

et dans l'ordre international, pourrait remettre en cause certaines institutions bien établies des relations internationales.

En effet, selon la conception traditionnelle du droit international, le gouvernement en tant qu'organe de l'Etat exerce valablement ses compétences, à la seule condition d'être effectif. Il ne lui est pas demandé d'être — si peu que ce soit — représentatif du peuple titulaire de la souveraineté nationale. Tout au contraire, la forme de gouvernement est indifférente à la validité internationale des engagements qu'il contracte au nom de l'Etat et ces engagements doivent être respectés par son successeur, au nom du principe de la continuité de l'Etat, même s'il conteste la légitimité interne de son prédécesseur.

Mais tout change si l'on érige la représentativité populaire de l'Etat en principe de légitimité internationale. On voit déjà à l'Assemblée générale des Nations Unies contester le droit du gouvernement sud-africain de représenter l'Afrique du Sud, pourtant membre originaire de l'Organisation, parce que la politique d'apartheid qu'il pratique le désigne officiellement comme représentatif d'une minorité seulement de la population. On constate aussi qu'à l'appel des Nations Unies, pratiquement aucun Etat n'a accepté de reconnaître les Bantoustans, parce qu'ils ont été créés au nom de la même politique d'apartheid et qu'ils traduisent ainsi l'élimination de secteurs entiers de la population sud-africaine, parqués dans des réserves, de la vie économique et sociale de leur pays d'origine, l'Afrique du Sud. Demain, peut-être sera-t-il interdit de reconnaître d'autres gouvernements manifestement insusceptibles de représenter la majorité de la population.

Et demain encore, il n'est pas impossible qu'on remette en cause les engagements conclus au nom d'un Etat par un gouvernement tyrannique dont on pourra prouver qu'il ne représentait qu'une minorité, un clan ou une famille.

Ce ne sont certes que des supputations parmi d'autres, dont il n'est pas certain qu'avec les risques de destabilisation ou de manipulation qu'elles entraîneraient, elles ne présenteraient que des avantages. Elles sont en tout cas dans la logique du droit des peuples tel qu'il résulte de la décolonisation et seraient de nature à corriger heureusement au profit de la population les excès attachés à la prépondérance du territoire dans la théorie internationale de l'Etat.