

Le droit à l'autodétermination se conquiert

mardi 19 décembre 2017, par Nils Andersson

Si, dès 1896, le Congrès socialiste international de Londres reconnaît « le droit des nations à disposer d'elles-mêmes » [1], il faut attendre la fin de la Première Guerre mondiale pour qu'à la cynique logique coloniale de la Conférence de Berlin soit opposé, dans le *Plan en 14 points* de Wilson qui demande « Un ajustement libre, ouvert, absolument impartial de tous les territoires coloniaux... » [2], un droit vers l'autodétermination des peuples. L'article 22 du Pacte de la Société des Nations reconnaissant la « mission sacrée de la colonisation », le droit à l'autodétermination demeure un beau principe.

Principe réaffirmé lors de la Seconde Guerre mondiale, en 1941, dans le document fondateur des Nations unies, *La Charte de l'Atlantique*, où, sous la forme personnelle adoptée par Roosevelt et Churchill, « ils défendent le droit qu'ont tous les peuples de choisir la forme de gouvernement sous laquelle ils entendent vivre ; et ils désirent voir restituer, à ceux qui en ont été privés par la force, leurs droits souverains. » [3] Il s'agit plus d'une reconnaissance du droit des peuples occupés par les pays de l'Axe à se libérer que de celui des peuples colonisés à l'indépendance.

La Charte de l'ONU se fait plus précise en fixant le but de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes... » [4] Si l'inégalité coloniale n'est pas spécifiquement désignée, elle est explicitement introduite avec l'adoption, malgré l'opposition du Royaume-Uni et de la France, du régime international de tutelle, qui préconise pour les territoires sous tutelle de « favoriser leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle. » La Déclaration universelle des droits de l'homme va, en 1949, réaffirmer et conforter ce droit et les aspirations qu'il représente.

Les autodéterminations imposées par les luttes des peuples

Pour cet objet comme pour d'autres, les rapports de force décident de l'application et des avancées du droit. La Charte et la Déclaration sont une référence pour les peuples demandant leur droit à être indépendants, mais ce sont les luttes de libération nationale et le mouvement de décolonisation qui vont imposer sa pleine et effective reconnaissance. Malgré la répression, dès la fin des années 1940 et dans le cours des années 1950, des pays colonisés, souvent en menant une lutte

armée, accèdent à leur indépendance ; d'autres se la voient octroyée par la puissance coloniale [5]. Le courant de l'histoire porte ces luttes, ce que symbolise la Conférence de Bandung qui réunit, en 1955, 29 pays, dont certains nouvellement indépendants. La résolution finale de la Conférence affirme : « appuyer totalement le principe du droit des peuples et des Nations à disposer d'eux-mêmes tel qu'il est défini dans la Charte des Nations unies et prendre en considération les résolutions des Nations unies sur le droit des peuples et des Nations à disposer d'eux-mêmes [6], qui est la condition préalable à la jouissance totale de tous les droits fondamentaux de l'homme ».

Il faut cependant attendre 1960, avec l'adoption de la Déclaration sur l'Octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux [7], pour qu'une résolution de l'ONU affirme plus que les principes, en déclarant : « Il sera mis fin à toute action armée et à toutes mesures de répression de quelque sorte qu'elles soient, dirigées contre des peuples dépendants, pour permettre à ces peuples d'exercer pacifiquement et librement leur droit à l'indépendance complète et l'intégrité de leur territoire national sera respectée. » Il est aussi précisé (nous reviendrons sur la pleine signification de cet alinéa) : « Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les principes et les buts de la Charte des Nations unies. » Dans la foulée, est adoptée la Résolution 1541 qui reconnaît la pleine autonomie d'un territoire « quand il est devenu État indépendant et souverain », mais aussi quand « il s'est librement associé à un État indépendant » ou « s'est intégré à un État indépendant ». Ces résolutions ouvrent une période lors de laquelle les non-alignés, puis le Groupe des 77, vont disposer de majorités au sein de l'ONU et de ses institutions pour faire adopter des résolutions plus favorables politiquement, économiquement, culturellement, aux pays du tiers-monde. Les 77, sont aussi à l'initiative, en 1976, d'un document majeur, trop oublié, la Charte d'Alger ou Déclaration universelle du droit des peuples [8].

Les autodéterminations entravées

Le mouvement de décolonisation a imposé le respect du droit à l'autodétermination des pays colonisés sans en assurer à tous son application. L'ONU n'est que le produit des gouvernements des États qui la composent, des rapports de forces interétatiques et géopolitiques agissant en son sein et toute intervention étant fondée sur un mandat du Conseil de sécurité, ces décisions sont soumises aux politiques des principales puissances. Ainsi les résolutions exigeant le respect du droit à l'autodétermination pour l'Algérie, les colonies portugaises et anglaises, furent souvent tardives, un double langage onusien est évident lors de son intervention au Congo (favorisant les sécessions du Katanga et du Sud-Kasaï) et de sa passivité lors de la sécession du Biafra. Pour d'autres peuples, il fallut un déplacement des plaques tectoniques de la géopolitique pour qu'ils accèdent à l'indépendance ; trois exemples, la Namibie, Timor oriental et l'Érythrée.

La Namibie. En 1946, l'ONU demande la tutelle du Sud-Ouest africain, sous mandat de la SDN depuis 1920. Refus de l'Afrique du Sud qui crée, ce que la Cour International de Justice considère comme illégal, des bantoustans (territoires réservés aux populations noires) et y établit un régime d'apartheid. En 1973, l'Assemblée générale de l'ONU reconnaît la SWAPO [9], mouvement indépendantiste qui mène la guérilla, comme le représentant unique de la Namibie ; mais, ce n'est qu'avec l'apartheid finissant en Afrique du Sud, en 1988, qu'un processus d'indépendance peut être engagé, sous les auspices des États-Unis et de l'Union soviétique. Un accord qui ouvre la voie de l'indépendance de la Namibie est signé dans le cadre de l'ONU, entre l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba (qui doit retirer ses troupes). L'indépendance de la Namibie ne sera effective qu'en 1990, après 44 ans d'occupation et d'apartheid.

De même pour l'accès à l'indépendance du Timor oriental : en 1974, l'empire portugais se liquéfie lors de la révolution des œillets et le FRETILIN [10] proclame l'indépendance, mais en application de la « théorie des dominos », pour endiguer le communisme, l'Indonésie de Soeharto, avec le soutien des États-Unis, envahit Timor oriental. L'ONU se limite à « déplorer » l'intervention. L'implosion de l'URSS et la politique du ping-pong entre les États-Unis et la Chine modifient la géopolitique de la région et vont mettre fin à des années de guerre et de violences au Timor oriental. Un référendum donne une large majorité aux indépendantistes ; en 1999, des troupes sous l'égide de l'ONU sont envoyées pour assurer la phase de transition et, en 2002, le Timor oriental devient officiellement indépendant après 28 ans d'occupation.

Autre exemple d'un désastreux cheminement vers le droit à l'autodétermination, le cas de l'Érythrée. Colonie italienne puis anglaise, en 1950 son sort est débattu à l'ONU : États-Unis et Royaume-Uni veulent son rattachement à l'Éthiopie de Haïlé Sélassié, l'Union soviétique demande son indépendance. La proposition occidentale est adoptée, faisant en 1952 de l'Érythrée une « entité autonome » dans une Éthiopie qui n'a

d'autres visées qu'une annexion pure et simple, fait accompli, malgré la résistance des Érythréens, en 1962. Après 40 ans de luttes armées, de déchirements internes, d'interférences des grandes puissances et la liquéfaction de l'État éthiopien, en 1993, lors d'un référendum sous contrôle de l'ONU, les Érythréens se prononcent à une large majorité pour l'indépendance. Celle-ci est acquise, mais, tracé des frontières et mémoire longue de l'Histoire, les deux peuples vont se déchirer dans des guerres meurtrières.

Les autodéterminations refusées

Si le contexte extérieur, fin de l'apartheid, effondrement de l'Union soviétique, « nouvel ordre mondial », a été déterminant pour permettre une solution onusienne au droit à l'autodétermination de ces peuples, pour d'autres, la négation de leur droit se poursuit et se perpétue. Exemple entre tous, depuis 70 ans (le 29 novembre 1947), les Palestiniens attendent le respect de la résolution 181 de l'Assemblée générale prévoyant le partage de la Palestine entre un État arabe, un État juif et la dotation d'un régime international pour Jérusalem. De nombreuses résolutions du Conseil de sécurité – le site des Nations unies y fait référence – ont « déclaré nulles et non avenues les mesures prises par Israël pour changer le statut de Jérusalem, appelé à la cessation des implantations israéliennes déclarées sans valeur légale, réaffirmé l'applicabilité de la Quatrième convention de Genève aux territoires arabes et palestiniens occupés par Israël depuis 1967, Jérusalem incluse et appelé au retour des réfugiés palestiniens ». Tache indélébile pour les Nations unies. Le jour où la question palestinienne sera résolue dans le respect de ces conditions, le monde sera différent.

Il n'est pas que les Palestiniens dont les droits à l'autodétermination restent bafoués, c'est aussi le cas des Sahraouis. En 1963, dans le contexte de la décolonisation, l'ONU inscrit le Sahara espagnol dans la liste des territoires autochtones dont « les populations ont vocation à leur autodétermination » et un mouvement de libération est créé, le *Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro* (Front Polisario). En 1974, l'Espagne accepte d'organiser un référendum d'autodétermination dans le Sahara espagnol. Le Maroc et la Mauritanie ont des prétentions sur ce territoire, et Rabat demande à la Cour internationale de justice (CIJ) de statuer sur son droit de souveraineté. La Cour rend, le 16 octobre 1975, un avis sans équivoque : elle « conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire. »

Hassan II, bafouant la décision de la CIJ organise le 6 novembre 1975 la *Marche verte* et occupe la colonie espagnole. Le 14 novembre, est signé entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie l'Accord de Madrid, avalisé par la France et les États-Unis, [11] qui cède le Sahara occidental au Maroc et à la Mauritanie [12] (l'Espagne gardant l'exploitation des mines de phosphate et ses droits de pêche). Depuis le coup de force du Maroc, rituel onusien, chaque année le conseil de sécurité, soulignant que la consolidation du statu quo n'est pas acceptable, proroge la Mission des Nations unies (MINURSO) pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental. En 1991, un cessez-le-feu est signé, qui prévoit l'organisation du référendum encadré par la MINURSO, mais Rabat érige un mur de sable, laissant seulement 20 % du territoire aux Sahraouis et, en 2003, la MINURSO ayant refusé d'inscrire sur les listes électorales les dizaines de milliers de Marocains relevant d'une colonisation de peuplement du Sahara occidental, le Maroc rejette le projet de référendum. La situation est dans l'impasse, le droit international et humanitaire bafoué, les camps de réfugiés restent l'univers enfermé des Sahraouis.

Néo-colonialisme et mondialisation conjugués ont inversé le cours du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes imposé par un mouvement de décolonisation, aujourd'hui confiné dans des situations humaines tragiques et intolérables.

Les Comores sont un cas spécifique d'une indépendance amputée. En 1958, les Comores ne deviennent pas, comme d'autres colonies françaises, autonomes ou indépendantes, mais un territoire d'outre-mer. En 1973, les indépendantistes remportent les élections et, dans une Déclaration commune, le Mouvement de libération des Comores et la France acceptent que la population soit consultée sur le statut de l'archipel. L'Assemblée générale de l'ONU adopte la résolution 3161 qui prend note de la Déclaration commune et « affirme l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores ». En 1974, elle « réaffirme le droit inaliénable du peuple de l'archipel des Comores à l'autodétermination et à l'indépendance... » La consultation se déroule en 1974, 95 % des votants, se prononcent pour l'indépendance, mais à Mayotte (territoire de peuplement [13]), 65 % votent non. L'indépendance est proclamée le 12 novembre 1975, le Conseil de sécurité des Nations unies par 14 voix contre 0 – la France refusant de participer au vote –, admet les Comores comme membre et l'Assemblée générale et réaffirme « la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composé des îles d'Anjouan, de la Grande Comore, de Mayotte et de Mohéli ».

Si le gouvernement français reconnaît l'indépendance des Comores, au mépris des résolutions onusiennes, il engage un processus de morcellement de l'archipel en séparant Mayotte des trois autres îles. À l'encontre de cette politique, en 1976 est adoptée la résolution 31/4 qui stipule : « Considérant que les référendums imposés aux habitants de l'île comorienne de Mayotte constituent une violation de la souveraineté de l'État comorien et de son intégrité territoriale. Considérant que l'occupation par la France de l'île comorienne de Mayotte

constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien, membre de l'Organisation des Nations unies, la résolution condamne les référendums comme nuls et non avenue. Condamne énergiquement la présence de la France à Mayotte, qui constitue une violation de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République indépendante des Comores et demande au gouvernement français de se retirer immédiatement de l'île comorienne de Mayotte, partie intégrante de la République indépendante des Comores, et de respecter sa souveraineté. » Les gouvernements français, ne tenant nul compte de cette résolution, vont poursuivre une politique d'annexion qui aboutit en 2011 à ce que Mayotte, en violation ouverte des résolutions de l'ONU, devienne un département français.

Droit de sécession et droit de séparation

C'est là une exception, les mouvements de libération nationale ont été assez puissants et déterminés pour imposer, en conformité avec la résolution 1514 sur l'Octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, la pleine souveraineté des nouveaux États dans le cadre des frontières coloniales. Des tentatives de détacher des territoires lors des processus d'indépendance (à l'exemple du Sahara pour l'Algérie), n'ont pas abouti. Le droit à la séparation selon le principe *uti possidetis*, « vous possédez ce que vous possédiez déjà », a prévalu dans le cours de la décolonisation. [14]

Si la résolution 1514 reconnaît pleinement le droit à la séparation : « Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les principes et les buts de la Charte des Nations unies », qu'elle soit légitime, justifiée, déraisonnable, absurde, elle va à l'encontre du droit à la sécession d'une partie d'un État. Ce droit se heurte aux principes de l'intégrité des frontières et de la non-ingérence, qui constituent des obstacles majeurs à ce que ces revendications soient entendues et plus encore acceptées, tant par l'État concerné que par les autres États [15]. Telle est la situation du peuple kurde, confronté à la quadrature du cercle que représente son implantation en Turquie, Syrie, Irak et Iran ou celle, moins dramatique, de la Catalogne, [16] qui se retrouvent dans un rapport de forces politique et juridique défavorable. D'autant que si le « droit d'autodétermination des peuples » est reconnu dans la Charte, il n'existe pas de définition admise de « qu'est-ce qu'un peuple ? ». Ce qui ouvre le champ à toutes ces manipulations et interprétations que l'impétuosité de la décolonisation avait réussi à écarter.

L'ONU a ses lignes de force. En raison même des dérives du droit d'ingérence humanitaire couvertes par des résolutions de l'ONU et des conséquences sur le terrain de son application, alors que l'ingérence est permanente, le principe de non-ingérence, si utile à tant d'États, pour ne pas dire à tous, se trouve revivifié au sein de l'institution. L'ONU a ses rapports de forces, ils ne sont jamais figés ; s'il est possible aujourd'hui de composer des majorités

(ainsi, avec l'adoption du Traité d'interdiction des armes nucléaires), les impasses présentes au droit à la séparation (plus

encore s'agissant du droit à la sécession), ne pourront être dépassées sans un mouvement à l'exemple de celui qui s'est manifesté dans le cours de la décolonisation.

Notes

[1] Document auquel, en 1916, Lénine fait référence dans « La révolution socialiste et les droits des nations à disposer d'elles-mêmes ».

[2] Point 5.

[3] Troisième point.

[4] Article 1, point 2.

[5] Pays devenus indépendants avant 1960 : Philippines, Inde, Ceylan, Birmanie, Indonésie, Libye, Indochine, Maroc, Tunisie, Ghana, Malaisie, Guinée.

[6] La première d'entre elles, la Résolution 545, adoptée par l'Assemblée générale en 1952, demande que dans tous les pactes internationaux il soit affirmé que « Tous les peuples ont droit à disposer d'eux-mêmes ».

[7] Résolution 1514.

[8] Les sections de la Charte d'Alger font apparaître leur radicalité en rapport aux documents des Nations Unies : Droit à l'existence, Droit à l'autodétermination politique, Droits économiques des peuples, Droit à la culture, Droit à l'environnement et aux ressources communes, Droits des minorités, Garanties et sanctions.

[9] South West African People's Organisation.

[10] Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente.

[11] Dans *Deterring Democracy*, Noam Chomsky, fait état de communications entre Henry Kissinger et l'ambassadeur des États-Unis à l'ONU où celui-ci se félicite d'avoir empêché toutes décisions d'intervention de l'ONU lors de l'invasion de Timor oriental par l'Indonésie et du Sahara occidental par le Maroc.

[12] La Mauritanie a renoncé à ses droits.

[13] Situation semblable à celle dans laquelle va se dérouler, en 2018, le référendum en Nouvelle-Calédonie.

[14] Comme lors de l'accession à l'indépendance des colonies espagnoles de l'Amérique centrale et du Sud au XIX^e siècle.

[15] Politiques des principales puissances, il y a les contre-exemples rappelés des Comores, celui de l'indépendance du Kosovo, dont la légitimité au regard du partage par les Puissances des Balkans lors de la Conférence de Londres en 1912, qui ne tint aucun compte du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, n'en fait pas pour autant une décision prise dans le respect du droit international. Indépendance du Kosovo qui donne argument au rattachement à la Russie de la Crimée, offerte à l'Ukraine par décret, décision qui ne tient elle aussi nul compte du respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

[16] Il faut rappeler le cas des peuples tibétains en Chine, tamouls au Sri Lanka, moluquois en Indonésie et des Karens en Birmanie.