

Doc. 12728

28 septembre 2011

La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification

Avis¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Patrick MORIAU, Belgique, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

La commission des questions politiques félicite Mme Schuster de son rapport et approuve ses principales conclusions, selon lesquelles les critères déterminant le statut d'Etat et la protection de la souveraineté nationale doivent être clarifiés et faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre d'une conférence de suivi des travaux de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE).

B. Amendements proposés au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 6, remplacer le mot «abandon» par le mot «transfert».

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 6.2, remplacer les mots «contraint la majorité des Etats membres de l'Union européenne à abandonner leur souveraineté» par les mots suivants:

«comporte le transfert à l'Union européenne d'un nombre de secteurs qui étaient traditionnellement sous la souveraineté nationale, particulièrement».

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 6.2, remplacer les mots «en matière de politique budgétaire et sociale», par les mots suivants:

«en matière économique et monétaire, et influe de plus en plus sur leurs choix en matière budgétaire et sociale».

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 7, après les mots «minorités nationales ou ethniques», insérer les mots suivants:

«ou même, dans certains cas, de majorités nationales».

1. Renvoi en commission: [Doc. 12251](#), Renvoi 3683 du 21 juin 2010. Commission saisie du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Voir [Doc. 12689](#). Avis approuvé par la commission le 6 septembre 2011.



Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 8.1, ajouter l'alinéa suivant:

«continuera d'analyser l'origine et les tendances des mouvements revendiquant le droit à l'autodétermination en se préoccupant des facteurs les plus importants, notamment les cas de tensions croissantes parmi les groupes minoritaires ou ethniques, et d'aider les parlements nationaux à traiter les revendications en matière d'autodétermination par le dialogue et la réconciliation afin de prévenir le recours à la violence et la sécession;».

C. Exposé des motifs, par M. Moriau, rapporteur pour avis

1. Le rapporteur note avec inquiétude que le conflit entre le principe de l'intégrité territoriale et celui du droit à l'autodétermination est une source récurrente d'affrontements existants ou possibles. Ce qui est principalement en cause, c'est le conflit entre la sécession fondée sur l'autodétermination et la prédilection de la communauté internationale pour le maintien de l'intégrité territoriale dans un souci d'ordre, de paix et de stabilité.
2. Le rapporteur estime que, dans ce type d'opposition, interviennent le droit, la politique, l'économie et l'identité. Il observe que, dans de nombreux cas, mais non dans tous, les revendications des sécessionnistes s'enracinent dans une histoire de répression, une conception de la gouvernance fondée sur l'exclusion, le refus de reconnaître les droits des groupes minoritaires, des litiges territoriaux et des opinions divergentes sur la viabilité politique et économique.
3. La propagation même de l'idée des droits de l'homme renforce les demandes visant à obtenir une plus grande reconnaissance, dont le statut d'Etat indépendant, au sein des groupes minoritaires qui invoquent des violations de leurs droits à l'appui de leurs revendications. Souvent, cependant, de telles revendications conduisent à des violences et engendrent de graves violations des droits de l'homme.
4. Le rapporteur est convaincu que l'autodétermination est un droit qui doit d'abord être satisfait à l'échelon national, imposant aux Etats souverains d'importantes obligations en matière de démocratie et de protection des droits de l'homme et des droits des minorités.
5. Selon le rapporteur, il est capital d'adopter une approche axée sur la prévention des conflits. Une gouvernance inclusive offre bel et bien la meilleure protection contre toute demande de sécession de la part des minorités nationales et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (STE no 157) constitue une structure utile à cet égard et un instrument qu'il convient de promouvoir davantage.
6. Il faut dire, toutefois, que lorsque des revendications sécessionnistes deviennent violentes, lorsque l'Etat de droit se délite complètement, la communauté internationale ne peut pas soutenir aveuglément le monopole de l'usage de la force de ces gouvernements qui répriment les droits des groupes minoritaires ou refusent brutalement de les reconnaître. L'intégrité territoriale ne peut pas être maintenue à tout prix, en particulier par la répression brutale d'un peuple, en violation de son droit à l'autodétermination qui exige l'existence d'un espace politique national lui permettant d'accomplir librement son développement social, économique et culturel².
7. Par ailleurs, le rapporteur constate que la préservation de la paix et de la stabilité régionales et mondiales est souvent un objectif privilégié par rapport à la défense des droits de l'homme; or, cette politique risque de donner des résultats contraires au but recherché. Les groupes qui réclament leur indépendance se rendent compte rapidement que, s'ils se livrent à des violences, leurs revendications ont plus de chances d'être satisfaites, ou du moins d'être prises en considération, par des Etats soucieux de promouvoir la paix et la stabilité régionale.
8. Face au nombre croissant de mouvements revendiquant le droit à l'autodétermination, il est nécessaire de définir précisément le droit à l'autodétermination et le statut d'Etat. Toutefois, il ne sera pas facile de s'entendre sur une telle définition et, même si l'on parvient à la formuler, il est probable qu'elle sera sujette à contestation et non dépourvue d'ambiguïté. Il faut plutôt agir en amont et adopter une approche préventive

2. . Voir «Self-determination and conflict resolution: from Kosovo to Sudan» [«Autodétermination et règlement des conflits: du Kosovo au Soudan»], discours de Louise Arbour, présidente et chef de la direction du «International Crisis Group» (ICG), au Conseil Carnegie sur l'éthique et les affaires internationales, 22 septembre 2010, disponible sur le site web de l'ICG.

pour promouvoir le plein respect par les gouvernements nationaux du droit des peuples à l'autodétermination, y compris en assurant une quelconque forme de participation et d'autonomie politiques, de manière à éviter l'émergence de revendications sécessionnistes.

9. Comme l'a souligné la CIISE dans son rapport de 2001, «il est [...] grand temps que la communauté internationale fasse davantage pour combler l'écart entre le soutien en paroles à la prévention et la volonté concrète de prévenir [...] et épuiser toutes les options disponibles à cette fin avant de se lancer tête baissée dans une intervention».

10. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, lors de la partie de session de janvier 2010, la commission des questions politiques a constitué une sous-commission sur la prévention des conflits par le dialogue et la réconciliation en vue de mettre en œuvre les recommandations du Forum sur l'alerte précoce dans la prévention des conflits, qui avait eu lieu les 24 et 25 septembre 2009, à Strasbourg.

11. La commission prendra part à ce débat en demandant à sa sous-commission de suivre de près les situations de tension ou de conflit existants ou possibles dans les Etats membres du Conseil de l'Europe afin de déterminer les contributions possibles de l'Assemblée et d'élaborer éventuellement des mécanismes de réaction rapide en cas de crise.

12. S'agissant du paragraphe 6.2 du projet de résolution, le rapporteur tient à souligner que la majorité des Etats membres de l'Union européenne ont, dans la pratique, abandonné leur souveraineté en matière économique et monétaire, mais l'ont gardée, en revanche, dans le domaine budgétaire et social. Toutefois, il est reconnu que les politiques de l'Union européenne influent de plus en plus sur les choix nationaux en matière budgétaire et sociale.

13. Enfin, en ce qui concerne l'amendement au paragraphe 7, dans certains pays il apparaît que les mouvements nationalistes et indépendantistes se manifestent principalement au sein de la majorité de la population d'un Etat et ce, vis-à-vis de la minorité du même Etat. Par exemple, en Belgique, les mouvements nationalistes sont plus forts en Flandre que dans les parties francophone et germanophone du pays, alors que paradoxalement la Flandre ne constitue pas une minorité nationale, ce mouvement étant plus lié à l'histoire flamande.