

VARIATIONS SUR LA SOUVERAINETE

PAR

Jean-Pierre COLIN*

Dans l'univers des relations internationales, les concepts juridiques ont souvent une vie aventureuse, pleine de rebondissements, qu'en général leurs initiateurs n'avaient guère prévue. Destinés au départ à caractériser une situation de fait en vue de lui assurer continuité et légitimité, ils ont, par essence, une forme abstraite qui n'interdit à personne, dès lors qu'on est dans le champ de référence, d'en user ou d'en abuser à des fins quelquefois totalement opposées à celles qui ont d'abord prévalu. Certes, d'aucuns peuvent tenter de refuser ce qui leur apparaît comme une dérive, mais c'est alors par un raisonnement métajuridique qui ne peut déboucher rapidement que sur la ruine de la construction juridique, en replaçant la discussion sur un autre plan, politique, idéologique, moral, religieux – sachant que désormais les garanties du droit ne joueront plus et que la violence sous toute ses formes retrouvera sa légitimité, la première dans l'histoire.

A l'époque du communisme, il en allait fréquemment ainsi dans les échanges laborieux que pouvaient avoir les juristes des deux camps. Ainsi, par exemple, les dirigeants du Nord-Vietnam ont à maintes reprises instrumentalisé le droit international, non sans le torpiller au passage sans la moindre hésitation car, en réalité, ils n'y avaient jamais cru et se servaient seulement d'une arme habilement empruntée à leurs adversaires. C'est ainsi que, priés d'accorder à leurs prisonniers américains le bénéfice des Conventions de Genève dont ils étaient signataires, ils refusèrent obstinément, soutenant que les intéressés n'étaient pas des prisonniers, mais des criminels de guerre et que, en tant que tels ils relevaient, à défaut de tribunal international, des juridictions militaires – devant lesquelles ils ne furent d'ailleurs jamais traduits, les communistes vietnamiens, victimes il est vrai des procédés américains, mais drapés dans leur bonne conscience, les soumettant des années durant à une « rééducation politique » à laquelle aucuns n'échappèrent, pas plus John MacCain que les autres, alors qu'il s'agissait de toute évidence d'une grossière violation des conventions applicables. Or, cette qualification de « criminels de guerre » était le seul fait des autorités vietnamiennes et procédait non d'un jugement rendu par une instance compétente au regard des actes commis par les prisonniers, mais du point de vue idéologique de la direction d'un parti unique au pouvoir, ne concevant la question qu'en termes de responsabilité collective : puisque les Américains étaient à leurs yeux des agresseurs, les prisonniers américains ne pouvaient être que des criminels de guerre.

A la même époque, un concept nouveau, appelé à un grand avenir semblait-il, ne tarda pas à se retourner contre ceux qui l'avaient imaginé et qui avaient œuvré pour l'inscrire dans un droit positif plus ou moins en voie de formation : celui des « combattants de la liberté ». Ces derniers, en raison de la légitimité de la lutte dans laquelle ils étaient engagés, relèveraient désormais du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés internationaux, même si les conditions habituelles du bénéfice d'un régime de cette nature n'étaient pas réunies. L'idée fut retenue lors de la Conférence de Genève sur la réaffirmation

* Professeur des Universités en Science politique.

et le développement du droit humanitaire, puisque les luttes de libération nationale furent finalement assimilées aux conflits internationaux, les combattants qui y étaient engagés bénéficiant *ipso facto* du régime le plus favorable, à une condition toutefois – et non des moindres –, qu'il s'agisse de luttes reconnues comme telles par les Nations Unies ou par les organisations régionales.

D'abord conçue pour les mouvements en lutte contre le colonialisme ou l'impérialisme, la qualité, éventuellement opératoire juridiquement, de combattants de la liberté fut ensuite néanmoins revendiquée par de nombreux guérilleros, au grand scandale parfois des initiateurs du concept. Il en fut ainsi, par exemple, lorsque les Contras, engagés dans une lutte armée contre le régime sandiniste au Nicaragua et soutenus par les Américains, se proclamèrent « les nouveaux combattants de la liberté ». Depuis lors, la querelle n'a été vidée qu'en raison de la lutte universellement entreprise contre le terrorisme, considéré, indépendamment de ses éventuelles justifications, comme un nouvel ennemi du genre humain. Pour autant, le problème demeure dans son essence politique : terroristes pour les uns, tels combattants passent pour des héros de la liberté aux yeux des autres et la question peut même diviser l'Occident, tel mouvement, le Hezbollah par exemple, étant considéré aujourd'hui comme un mouvement terroriste par les Américains et comme un partenaire politique par les Européens, du moins jusqu'à preuve du contraire.

Dans la mise en œuvre d'un régime juridique quel qu'il soit, la qualification est toujours une opération décisive et la société internationale peut se lire comme une hiérarchie d'instances à même d'y procéder, le Conseil de sécurité, dont le droit de veto est la condition même de son fonctionnement, jouant le rôle du verrou final. On le voit clairement en matière de souveraineté où, pour les entités candidates à cette expression suprême, tout se joue en son sein : longtemps sans doute, le Kosovo d'un côté, éventuellement l'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud de l'autre, en feront les frais, en attendant un improbable règlement d'ensemble qui lèverait les obstacles à leur entrée dans l'enceinte de Manhattan.

LE DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES

Le concept de souveraineté n'en est pas moins au cœur du système international. Il constitue, à un moment donné, la ligne de partage entre l'infra-étatique et l'interétatique et, dans les faits, c'est un peu comme le franchissement d'une ligne imaginaire telle que l'équateur, tout a un certain sens avant, tout a un certain sens après, comme si on changeait effectivement de constellations dominantes : dans une situation comme celle de la Nouvelle Calédonie, territoire doté d'un régime d'exception au sein de la République française, mais néanmoins partie intégrante de celle-là, l'avenir n'est pas programmé une fois pour toutes et les deux options, indépendance ou maintien dans l'ensemble français, restent ouvertes, fonction de consultations électorales à venir. Or, tout se joue dans un choix lourd de conséquences : en cas de désordre de grande ampleur, une intervention massive des forces de l'ordre françaises pour protéger les citoyens caldoches ou autres serait une simple opération de police si le territoire était encore dans la République, une agression extérieure s'il en était sorti. *To be or not to be*, la question n'a pas d'autre alternative.

Cet ultime avatar de la décolonisation aurait pu paraître significatif d'une certaine époque où les indépendances des anciennes colonies, à l'exception des territoires qui s'étaient prononcés démocratiquement en faveur du maintien au sein de l'ancienne métropole, semblaient concrétiser universellement la souveraineté en tant qu'aboutissement

logique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce dernier a pu sembler pendant quelque temps s'être épuisé dans ses ultimes manifestations, avec notamment l'indépendance tardive des possessions portugaises. Si la question de la démocratisation des régimes politiques restait tragiquement posée sous maintes latitudes, les frontières semblaient avoir atteint, sauf exception, leur point de non-retour. Il était devenu classique dans certains courants de pensée, en particulier au sein du système soviétique, de soutenir que, au demeurant, le droit des peuples ne pouvait vraiment s'exercer qu'une seule fois.

La souveraineté, marque indélébile de la société internationale, pouvait, sur tous les continents, concerner des groupes humains on ne peut plus hétérogènes, des quelques milliers d'habitants des nouveaux Etats du Pacifique aux centaines de millions des grandes puissances, en passant par des situations toujours spécifiques, mais qui semblaient désormais définitives. Si la décolonisation s'était traduite par l'universalisation de la forme occidentale de l'Etat, elle en avait aussi élevé sa valeur à un zénith hors de portée des agresseurs éventuels. L'Etat souverain étant le fruit de la volonté des peuples, souvent mobilisés pour le sacrifice suprême de leurs enfants, on pénétrait dans le domaine de l'inviolable, du sacré : un saint des saints supporté par les colonnes du temple, à savoir le système international et ses garanties.

LE RETOUR EN GRACE DE LA SOUVERAINETE

A bien des égards, on peut considérer que la souveraineté avait retrouvé toute sa fraîcheur, mais dans des déclinaisons nouvelles, censées assurer à la fois l'égalité des Etats et la sécurité et la paix internationales. L'idée même de souveraineté revenait pourtant de loin. Face aux doctrines souvent répandues en Allemagne ou en Italie, pour lesquelles l'Etat souverain n'étant soumis, par définition, à aucune autre autorité, seule sa faculté d'autolimitation en vertu de laquelle il ne se liait jamais aux autres Etats que par sa propre volonté, pouvait expliquer l'existence de règles internationales obligatoires, tout un courant de pensée imputera à cette conception absolutiste de la souveraineté une responsabilité décisive dans le déclenchement de la Guerre mondiale en 1914. Aux analyses de Jellinek ou d'Anzilotti, Scelle ou Colliard répliqueront en faisant le procès d'un concept maléfique par lui-même.

A vrai dire, le paradoxe restait entier : comment sortir d'un système plus égalitaire – il est vrai en apparence qu'en réalité –, sans mettre en place, sous une forme ou sous une autre, un directoire international à travers lequel inévitablement se traduiraient des rapports de force aux profits des plus puissants ? Au demeurant, la version proprement juridique des fondements du droit international retenue par la première juridiction internationale mise en place après la Grande Guerre rejoindra, sans l'avouer, la thèse de Jellinek : c'est parce qu'il est souverain que l'Etat peut s'engager au plan international et se soumettre à l'avance aux règles qu'il aura ratifiées.

Revue et corrigée par le mouvement historique, la souveraineté – qui n'a donc jamais cessé de dominer la scène internationale, les conceptions soviétiques s'inscrivant elles-mêmes dans la perspective absolutiste, du fait même de l'isolement relatif de Moscou – va se trouver investie de valeurs nouvelles, comme si, d'un signe négatif sous lequel elle était jusque-là placée, on voulait désormais l'éclairer d'un signe positif ; et les nouvelles approches vont se décliner sur toute une série de plans. Ce fut à une certaine époque le passionnant devenir historique du concept de souveraineté que de voir les opprimés, en particulier les peuples

colonisés, s'emparer de l'idée-force pour amorcer le mouvement de leur libération, alors qu'elle était jusque-là utilisée avant tout aux fins de l'oppression elle-même. Ce renversement dialectique, caractéristique de l'histoire humaine, a été magistralement saisi par le philosophe Max Horkheimer : « *à maintes reprises au cours de l'histoire, les idées ont rejeté leurs langes d'enfants pour se retourner avec force contre les systèmes sociaux qui les avaient engendrées. La cause en est que l'esprit, le langage s'engagent nécessairement dans des revendications universelles : même les groupes dirigeants, préoccupés avant tout de défendre leurs intérêts particuliers, sont forcés d'insister sur ses motifs universel de la religion, de la moralité et de la science. Ainsi naît la contradiction entre l'existant et l'idéologie, contradiction qui est le moteur du progrès historique.* »

L'ENIGMATIQUE NOTION DE PEUPLE

Si la souveraineté redevient ainsi, dans la seconde moitié du XX^e siècle, le concept majeur de la société internationale, c'est donc qu'elle n'exprime plus désormais la puissance arbitraire des plus forts, mais tout au contraire parce qu'elle est le terme de la mise en œuvre du droit des peuples. Charles Chaumont, dont la pensée aura dominé toutes ces années, mettra la notion de peuple au cœur des bouleversements du droit international. Emmanuelle Jouannet, l'une de ses plus fines commentatrices, synthétisera sa pensée en ces termes : « *tant et si bien que le droit international contemporain se caractérise, selon Chaumont, par l'apparition de cette notion de peuple, alors que le droit international classique était fondé sur la volonté des gouvernements. Il y a ainsi une inversion des jeux de puissances. Le plus fort n'est pas toujours celui qu'on croit et, à la faveur des évolutions en cours, on observe des retournements qui peuvent à terme changer l'état de la société internationale* ».

En un sens ce programme a abouti, en un autre sens il a cependant échoué – ce que d'aucuns appelleront peut-être les ruses de la dialectique. Certes, l'univers international a été bouleversé, les forces nouvelles l'ont largement emporté, en particulier au sein des Nations Unies, et la souveraineté se décline maintenant en des termes tout à fait nouveaux, même si c'est avant tout au plan conceptuel.

La souveraineté, interprétée à la lumière du principe de l'égalité souveraine des Etats, repose désormais sur des principes dont l'Assemblée générale des Nations Unies consacra l'universalité dans de nombreuses résolutions, en particulier la liberté qu'a l'Etat souverain de choisir son système politique, social, économique et culturel, des expressions reprises *expressis verbis* par la Cour internationale de justice, ou encore la souveraineté de l'Etat sur ses ressources naturelles. Ces énoncés restent d'ailleurs d'actualité et, ces dernières années, est apparue par exemple une nouvelle exigence, la souveraineté alimentaire qui, par des politiques idoines, devrait garantir le droit à la vie des populations.

Dans le système de C. Chaumont, il y avait là les ingrédients d'un renouveau total du droit international dont il se plaisait à dire qu'« *il peut être oppresseur ou libérateur* », ajoutant que « *des règles de droit peuvent surgir de l'impérialisme ou de l'action contre celui-ci* ». C'est ainsi que, à ses yeux, la lutte des peuples, y compris la lutte armée, était légitime et n'était jamais que l'expression « *du droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes* », pour reprendre l'un de ses mots resté célèbre. Une telle pensée, s'inscrivant dans la remise en cause d'un système, y compris par la violence, prétendait « *s'ancrer dans le réel* », a expliqué E. Jouannet. Or, c'est peut-être sur ce point que le bât blesse.

Le problème, parfaitement perçu par C. Chaumont, tenait à la difficulté de définir un « peuple », même si bien des références semblaient rendre l'entreprise moins périlleuse qu'il ne pouvait le sembler. Après tout – et toute autre considération mise à part –, la définition proposée par Staline pouvait servir de point de départ. La nation était, aux yeux de l'ancien séminariste de Tbilissi, « *une communauté humaine, stable, historiquement constituée, née sur la base d'une communauté de langue, de territoire, de vie économique et de formation psychique, qui se traduit par une communauté de culture* ». On en voyait pourtant aussitôt les limites, dès lors en particulier qu'il suffisait au maréchalissime qu'un seul de ces indices vînt à manquer pour que la nation prétendue cessât d'exister. Il n'y aurait ainsi pas de nation suisse faute d'une communauté de langue, quelle que soit l'ancienneté de la Confédération.

Ce n'est pas dans cette voie que s'orienta C. Chaumont, de telles définitions lui paraissant « dépassées », la notion de peuple lui semblant l'emporter sur l'idée de nation, même si les peuples sont souvent conduits à se servir « *du prodigieux instrument d'action qu'est l'idéologie nationale* ». Or, l'existence ou non d'un peuple ne se prouve que dans l'action et la preuve ne sera jamais définitive : c'est ainsi que « *l'époque contemporaine est riche en exemples évidents de révélation d'un peuple par le combat* », véritable « *témoignage du peuple en marche* », et que, en revanche, « *un peuple qui ne lutte pas pour son existence n'est qu'un agglomérat de classes ou de personnes, même si, en son sein, la communauté de territoire, de langue, de culture, etc. est incontestable* ». Aux yeux de C. Chaumont, chaque peuple doit constamment témoigner de lui-même, « *ce témoignage valant d'abord pour les nations déjà solidement établies. Pour maintenir la souveraineté d'une nation, il faut que la subsistance d'un peuple soit prouvée, car il n'y a aucune éternité au bénéfice des nations déjà constituées.* »

Cette vision, particulièrement originale, est aussitôt nuancée : « *mais naturellement, dans le cas de nations traditionnelles, le besoin probatoire ne se fait pas constamment sentir avec acuité et le concept de 'nation' sert justement à symboliser une présomption durable* ». L'ancien résistant du Maquis du Tarn et Garonne se laisse deviner entre les lignes : « *toutefois, à certains moments tragiques ou simplement difficiles de l'Histoire, la preuve doit être faite, ne serait-ce que pour redonner consistance au mythe national. Ces mouvements apparaissent périodiquement et inéluctablement, à cause du mouvement même de l'Histoire et des contradictions, internes ou externes, qui en forment la trame. En bref, l'histoire de tout peuple est faite de combats actuels séparés par des phases où la lutte est seulement potentielle* ».

L'IMPOSSIBLE DEFINITION DU PEUPLE

Le souffle gaullien de ces lignes, que n'eût pas alors récusé le Parti communiste français, fournit-il une clef permettant de résoudre l'énigme historique des peuples ? Peut-être, peut-être seulement.

Si la catégorie juridique de peuple n'a été véritablement introduite qu'avec la Charte des Nations Unies, aucune définition générale et permanente n'a jamais pu en être proposée. A cet égard, les tentatives staliniennes apparaissent, avec le recul, non seulement marquées d'une certaine hypocrisie, quand ce n'est pas d'une hypocrisie sanglante, mais aussi marquées du sceau de l'eurocentrisme et elles ne rendent nullement compte de la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur les autres continents. Dans ce contexte, la lutte armée peut en certaines circonstances prendre le pas sur toute autre considération et, lorsqu'elle réussit, devenir le seul véritable paramètre de la définition du peuple. Il reste une étape essentielle dans le processus d'autodétermination, celle de la qualification, qualification

qui devra en définitive être le fait ultime de l'organisation internationale, sachant bien sûr que le mécanisme, quoi qu'il en soit par ailleurs, peut être durablement bloqué.

De tout cela semblent bien résulter les incertitudes d'une démarche empruntant nécessairement la voie de la subjectivité des observateurs, il n'y a jamais eu une distance bien grande entre le résistant des uns et le terroriste des autres, et non moins inévitablement la voie de l'arbitraire des grandes puissances, maîtresses du jeu à Manhattan. Les exemples qui, en 1976, viendront à l'esprit de Charles Chaumont ne font, à notre sens, qu'illustrer ces difficultés et, en même temps, mettre en évidence les ambiguïtés d'un courant de pensée qui, dès qu'il quittait le terrain de l'approche théorique où il semblait si assuré, faisait preuve d'une insigne faiblesse par sa propension à se nourrir des images simplistes de la propagande, soviétique, chinoise ou tiers-mondiste.

Les deux exemples développés par C. Chaumont concernent l'Angola et le Sahara espagnol. Dans le premier cas, tout en admettant une distinction fondamentale entre les interventions contre les peuples et les interventions en faveur des peuples et tout en soulignant qu'il n'existe pas d'autorité supérieure qualifiée pour faire cette distinction selon les cas, C. Chaumont compare l'aide soviétique et l'aide cubaine apportées au MPLA, le mouvement de libération nationale qui finalement l'emportera, et l'aide occidentale et sud-africaine apportée au FNLA et à l'UNITA : à ses yeux, les aides socialistes s'inscrivaient dans la perspective de l'internationalisme prolétarien, même s'il relevait les critiques chinoises contre les véritables desseins de l'URSS, et le combat du MPLA, le seul qui fût légitime, constituait précisément « *le témoignage du peuple angolais et de la naissance de la nation angolaise* ». Bien entendu, C. Chaumont n'avait aucune idée directe du terrain et il ne faisait ici qu'emprunter à la vulgate alors en vigueur dans les milieux progressistes. Avec le recul, on appréciera : même si, jusqu'à sa mort en 1979, Agostino Neto, le fondateur du MPLA, avait pu donner le change du fait de la richesse de sa personnalité, son successeur Dos Santos, au pouvoir depuis 30 ans, est aujourd'hui à la tête de l'un des pays africains les plus marqués par l'inégalité des conditions, le groupe dirigeant ayant ouvert un pays extrêmement riche en ressources naturelles aux investissements étrangers sans se soucier des conditions de vie... du peuple, précisément !

Quant au Sahara occidental, la lutte du Polisario lui paraissait s'inscrire dans la même perspective, sans qu'il se souciât davantage des rapports de force au sein de Maghreb. Plusieurs dirigeants du mouvement avaient fait leurs études à Nancy auprès de lui, il est vrai, mais certains d'entre eux se rallieront à la monarchie marocaine par la suite. Pour autant, Chaumont refusera catégoriquement d'envisager de remettre en cause ses analyses. Ce fut souvent un sujet de conversation avec lui, les contradictions s'étant développées entre l'URSS et la Chine – il avait dû en tenir compte –, mais, comme pour clore l'exercice, il me dit un jour : « *tu m'as enlevé l'URSS et la Chine, tu ne m'enlèveras jamais le Vietnam et Cuba* ». C'était là le reflet de toute une génération qui avait, comme souvent en France, rêvé d'un vrai changement de société, dont des exemples étrangers semblaient montrer la possibilité et qui, peu à peu, vécurent ce qu'Emmanuelle Jouannet appellera plus tard « *une tragédie* », l'effondrement des paradis auxquels ils avaient cru, aussi imaginaires pourtant que le royaume des cieux de leur enfance.

UN INSTRUMENT DE DESTRUCTION

L'implosion du système soviétique, rarement pronostiquée, n'eut pas que des conséquences théoriques. Elle se traduisit par un extraordinaire rebondissement de la question du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, d'abord dans les Balkans, aujourd'hui dans le Caucase – à vrai dire, par une sorte de contagion un peu comparable au mouvement des nationalités dans l'Europe du XIX^e siècle ou à celui de la décolonisation au XX^e siècle, un peu partout dans le monde. Dans ce nouveau renversement de l'histoire, le concept de souveraineté, si sa nature ambiguë demeure, change de nouveau de fonction. Il n'est plus l'arrogante parure des puissants, il n'est plus le levier d'un monde nouveau, il devient, entre des mains visibles ou invisibles, un instrument de destruction, aussi bien d'ailleurs de grands ensembles que de nations qu'on croyait pourtant aguerries.

Soulever la question conduit à tant de situations sur tous les continents qu'on ne prendra ici que quelques exemples plus ou moins emblématiques. Pour commencer, on peut observer qu'à peu près personne n'y échappe dans le monde d'aujourd'hui, même si c'est à des titres divers, l'analyse concrète de chaque situation révélant des intérêts très différents les uns des autres. Des intérêts économiques lorsqu'on entend des Texans imaginer une autonomie plus poussée, au point qu'indépendant un jour, ce qu'à Dieu ne plaise, le plus vaste Etat de l'Union serait l'Etat le plus riche du monde, le raisonnement n'étant guère différent lorsque les régions boliviennes se déchirent entre elles ; des intérêts culturels lorsque se réveillent les irrédentismes québécois, corse, basque ou écossais ; des intérêts stratégiques lorsque Occidentaux et Russes se disputent par Kosovo ou Géorgie interposés.

L'exemple le plus abouti est aujourd'hui celui de l'ancienne Yougoslavie, définitivement éclatée en sept républiques, dont plusieurs n'ont aucune viabilité au plan économique et resteront longtemps sous le protectorat de fait des puissances étrangères – à moins de devenir, comme le Monténégro, une espèce d'Etat-casino qui sera à Macao ce que Las Vegas est à Disneyland.

Naturellement le jeu pervers de ces indépendances en série n'a pas été sans rapport avec les zones d'influences des uns ou des autres. Si l'Allemagne et l'Autriche ont prématurément reconnu l'indépendance autoproclamée de la Slovénie, puis de la Croatie, c'était dans le souvenir intéressé d'anciennes proximités. Si la France a freiné le processus d'autodestruction, c'était moins par idéalisme que pour préserver ses intérêts plus ou moins réels en Serbie. On pourrait longtemps épiloguer, d'aucuns voyant dans le démembrement total de l'ancienne république fédérative le fruit d'un complot américain qui se poursuivrait aujourd'hui dans le Caucase. Ce qui peut ici nous retenir, c'est le rôle spécifique dévolu au concept de souveraineté, dont l'indivisibilité joue comme un éternel facteur de division.

C'est finalement le tout ou le rien, comme l'illustre le triste précédent du Kosovo, qu'il faudrait apprendre à maîtriser. Totalement autonome, inscrit dans un espace promis à terme à entrer dans l'Union européenne, le Kosovo pouvait sans aucun préjudice pour qui que ce soit rester membre d'une Serbie qui demandait seulement le respect des minorités serbes sur le territoire kosovar et la fidélité à une histoire séculaire. Le pari était acceptable, mais l'absolutisme souverain, consubstantiel des esprits saisis par le vertige des précipices et encouragés par toutes sortes d'intérêts, mafiosi compris, en a décidé autrement. Que l'indépendance unilatérale du Kosovo mène à une impasse au plan international, que ce précédent ait libéré d'autres forces de dissolution, que le nouvel Etat n'ait aucun moyen d'existence par lui-même – et surtout pas « la souveraineté alimentaire » puisque, depuis longtemps, il a complètement cessé de subvenir à ses besoins dans ce domaine crucial –, tout

cela n'a pu refréner une impulsion qu'à la limite on pourrait qualifier d'impulsion conceptuelle.

L'OPERA CAUCASIEN

Cela dit, ce n'est peut-être qu'un début : ceux qui ont aimé le théâtre des Balkans apprécieront sans doute bientôt l'opéra du Caucase. Dans cette région, les populations connaissent une imbrication ethnique, linguistique et religieuse à faire pâlir d'envie le citoyen de Skopje.

Partiellement occupé par les Ottomans, ancienne « chasse gardée » de la Russie durant l'Empire tsariste comme à l'époque soviétique, ce pays montagneux d'une grande beauté est une véritable mosaïque ethnique, où se mêlent les populations de la famille caucasique, Ingouches et Tchétchènes, Abkhazes et Circassiens, Daghestanais ou Géorgiens, les populations de la famille indo-européenne, Slaves, Arméniens ou Perses, et celle de la famille altaïque, Turcs et Mongols – une mosaïque linguistique bien entendu, sans parler de l'affrontement en puissance de la Chrétienté orthodoxe et de l'islam : un ensemble qu'à l'époque soviétique on croyait stabilisé pour l'éternité, la ligne de partage étant constituée par la chaîne montagneuse s'élevant jusqu'à 5 000 mètres, avec, d'un côté, le Caucase-Nord et toute une série de républiques autonomes membres de la Fédération de Russie et, de l'autre, le Caucase-Sud, appelé souvent la Transcaucasie, avec ses républiques disciplinées, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, membres de l'Union soviétique. Tout cela n'était d'ailleurs qu'un mode de présentation, puisque l'autorité du Parti était sans faille et que chaque république, autonome ou théoriquement indépendante, connaissait elle-même en son sein de nombreuses « minorités », parfois plus importantes que l'ethnie de référence. Depuis 1991, sont en mouvement deux dynamiques qui se contredisent sur tous les plans : , d'un côté, la volonté des trois républiques post-soviétiques de se constituer en Etats-nations, y compris en imposant leur loi à leurs propres minorités ; de l'autre côté, la stratégie russe qui, surtout depuis Vladimir Poutine, vise à instrumentaliser la carte ethnique pour affaiblir et, en définitive, soumettre de nouveau les Etats transcaucasiens à son hégémonie. On n'aurait pas une idée exacte de la situation si on oubliait que l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont toujours en guerre et aussi que la Géorgie et l'Arménie sont toujours en conflit – la Géorgie interdisant par exemple son espace aérien aux aéronefs qui ravitaillent les bases militaires russes en Arménie, bases d'autant plus précieuses pour les Arméniens que le sort de la guerre du Haut-Karabakh n'est pas encore scellé.

Le cas de la Géorgie, au cœur de l'actualité en 2008, est exemplaire. Si elle a pu récupérer l'Adjarie, région vitale pour elle car, située au sud du pays sur la mer Noire, elle commande les relations avec la Turquie, elle a en revanche perdu l'Abkhazie dès 1992. Ce fut peut-être le coup le plus terrible pour Tbilissi, même si, à l'époque il était passé un peu inaperçu au plan international. République autonome de Géorgie à l'époque soviétique, l'Abkhazie, selon les données fournies par les Géorgiens, n'était alors peuplée d'Abkhazes qu'à raison de 17 %, les Géorgiens représentant près de 45 % du total et le reste étant réparti entre Russes, Arméniens et peuples du Caucase du Nord. A la suite d'une première provocation géorgienne, le président Zviad Gamsakhourdia, ultra-nationaliste, ayant voulu abolir le statut d'autonomie, un conflit armé s'est engagé, l'armée géorgienne brûlant les symboles de la culture abkhaze, institut de langue et bibliothèque historique, à l'issue duquel les Abkhazes sortirent vainqueurs grâce au soutien militaire de la Russie. Le conflit, qui aurait fait 4 000 morts côté abkhaze, 13 000 côté géorgiens, tandis qu'on ne connaît pas les chiffres

pour les Russes, s'est terminé par une véritable épuration ethnique, 250 000 Géorgiens étant chassés de la petite république. Sur un territoire de 8 600 km², elle compterait aujourd'hui 230 000 habitants, dont la plupart ont un passeport russe, participent régulièrement aux élections présidentielles et législatives en Russie..., ce qui, le 26 août 2008, en pleine crise, n'a pas empêché le président Dmitri Medvedev de reconnaître officiellement l'indépendance de l'Abkhazie !

Quant à l'Ossétie du Sud, ethniquement et linguistiquement identique à l'Ossétie du Nord, mais séparée d'elle par la chaîne du Caucase, elle aurait aujourd'hui 60 000 habitants pour 3 900 km². C'est après un premier conflit armé, qui eut lieu à la même époque qu'en Abkhazie, qu'elle avait proclamé son indépendance avec le soutien de la Russie. A noter que 25 000 Géorgiens environ avaient continué à y vivre jusqu'au conflit de l'été dernier, qui fut l'occasion d'une ultime épuration ethnique. Son indépendance ayant été reconnue par la Russie à la même date que celle de l'Abkhazie, le 26 août 2008, sa situation n'est guère différente, les Ossètes du Sud ayant eux-mêmes reçu des passeports russes et se prononçant généralement pour un rattachement de l'Ossétie du Sud à l'Ossétie du Nord et donc à la Russie.

Pour autant, le calvaire ethnique de la Géorgie n'est pas nécessairement terminé et le pays devra dans l'avenir être d'autant plus attentif aux pressions russes qu'il offre d'autres flans à la remise en cause de son intégrité. Il peut encore en effet être fragilisé par ses autres minorités, qui ont montré ces dernières années leurs velléités d'autonomie, les Arméniens du Samtskhe-Javakheti et les Azéris du Kvemo-Kartli. Les Arméniens de la Djavakhie, autre nom de leur province, ont déjà souvent manifesté en faveur d'une autonomie accrue de la région – sachant qu'un conflit peut toujours ici en cacher un autre. Il existait en effet autrefois en Djavakhie une minorité musulmane, les Meskhètes, dont certains seraient d'origine turque, dont d'autres seraient des Géorgiens islamisés jadis, qui fut massivement déportée en quelques jours, à l'automne 1944, en Ouzbékistan, sur les ordres de Staline, le petit père des peuples les soupçonnant sans doute de sympathies pour une Turquie restée neutre pendant la Seconde Guerre mondiale. Or, au moment de son entrée au Conseil de l'Europe, la Géorgie s'est engagée à rapatrier la minorité meskhète, ce dont bien entendu la minorité arménienne, majoritaire en Djavakhie, ne veut pas entendre parler... Quant à la situation du Kvemo-Kartli, province frontalière de l'Azerbaïdjan, elle est sans doute moins compliquée, même si les Géorgiens y sont actuellement aussi nombreux, semble-t-il, que les Azéris, chacun dans la proportion de 45 % du total de la population...

LA DESACRALISATION DE LA SOUVERAINETE

L'exemple géorgien est sans doute suffisant. Dans certaines régions du monde, descendre d'échelon en échelon pour reconnaître « leurs droits souverains » à des populations homogènes, mais de moins en moins nombreuses, perd progressivement toute signification. A la limite, l'histoire reculerait de plusieurs millénaires, nous ramenant à la préhistoire, où dix mille communautés environ, parlant chacune leur langue, vivaient sans vraiment se connaître dans un espace qui paraissait alors infini. A moins qu'évidemment, comme on le voit aujourd'hui avec la Russie, cette décomposition vertigineuse ne serve que de prétexte à l'exercice d'une hégémonie de bien plus grande ampleur. C'est pourquoi, nous semble-t-il, de nouvelles approches pourraient-elles prévaloir dans un domaine où, il est vrai, on marche sur des œufs. Le réalisme nous paraît conduire à plusieurs démarches sur lesquelles une majorité d'Etats pourraient s'entendre dans un avenir plus ou moins proche.

Toutes s'articuleraient autour d'un mouvement de désacralisation de la souveraineté dont la possibilité est offerte par l'évolution actuelle de la société internationale et qui, dans le contexte d'un véritable multilatéralisme, ne dissimulerait cette fois aucune hégémonie particulière.

On peut en effet espérer que, au cours du XXI^e siècle, plusieurs orientations nouvelles vont se dessiner, avec d'autant plus de force que le double défi démographique et environnemental se fera plus pressant. On pourrait voir ainsi les Etats-Unis exercer les responsabilités qui sont les leurs – du fait de leur puissance militaire et technologique – dans un esprit nouveau, digne de « l'Etat universel », lié dans son intime à tous les peuples du monde, ce que semble préfigurer l'élection de Barak Obama ; voir la Russie, au terme d'un redressement long et douloureux, se doter d'une monarchie constitutionnelle, en harmonie avec ses forces profondes, renouant ainsi avec les projets du grand réformateur, le tsar Alexandre II, qu'en 1881 son assassinat avait définitivement enterrés ; voir la Chine approfondir un Etat de droit qui, dans son cas, aura précédé l'évolution vers des formes démocratiques qui lui seront propres ; voir l'Union européenne se consolider peu à peu et devenir le laboratoire de la coexistence du Christianisme et de l'Islam, grâce à l'entrée en son sein de la Turquie ; voir l'Union indienne ou le Japon relever leurs défis, le Brésil affirmer ses ambitions, sans parler de l'Afrique, dont le développement franchira dans quelques années le seuil qui lui permettra de s'accélérer dans des proportions dont on n'a pas idée aujourd'hui, l'Afrique centrale étant promise à devenir au XXII^e siècle l'un des principaux centres de ressources du monde.

Le cadre rénové du Conseil de sécurité devrait permettre à ces puissances de jouer leur rôle en substituant à leurs obligations actuelles de comportement des obligations de résultat. Dès lors qu'il en ira ainsi, des pistes se présenteront, que nous évoquons ici dans un certain ordre logique, qui ne correspondent en rien pour autant à un quelconque agenda.

1) En premier lieu, force est d'observer que la société internationale ne peut durablement supporter un vide de la souveraineté, une sorte de tache blanche sur la carte. Ni la sécurité internationale, au plan de la navigation internationale ou navale comme au plan sanitaire, ni la paix ne sauraient y trouver leur compte : l'exemple de la Somalie est éloquent à cet égard. Les Nations Unies devraient ainsi formaliser des procédures visant à l'exercice provisoire d'une tutelle sur les régions concernées. Elles l'ont déjà fait pour la Namibie, pour le Cambodge, pour la Bosnie-Herzégovine, pour le Kosovo. Ce serait un pas facile à franchir, qui aurait l'avantage de la clarté. Tout ne serait pas réglé par miracle, mais au moins les difficultés seraient-elles passées en revue du point de vue de la coopération internationale.

L'évolution de la situation dans le golfe d'Aden peut aujourd'hui retenir l'attention. Lorsque la marine chinoise – une première dans le monde moderne – déploie une force significative dans cette région, suivie de l'Inde et peut-être bientôt de l'Arabie saoudite, ce n'est pas seulement pour faire acte de présence, les pirates devraient y être attentifs, car les nouveaux venus ne prendront sans doute pas toujours des gants blancs pour réagir à leurs provocations, même s'ils n'agissent ici, comme d'ailleurs les puissances occidentales, qu'avec l'aval des Nations Unies. Tout le monde aurait à gagner à la reconstruction systématique d'un Etat somalien, sans doute appelé à devenir une fédération du fait de l'autonomie actuelle du Somaliland et du Puntland, réalités dont il faudra d'ailleurs partir. Une telle entreprise impliquera une vaste négociation, s'inscrira dans le cadre d'un règlement régional plus vaste, impliquant une nouvelle approche des forces islamiques présentes sur le terrain.

2) A plus long terme, le but que ne pourront que s'assigner les puissances sera d'éviter que, à l'avenir, de nouvelles situations de ce type ne se présentent. C'est certainement le point crucial d'une évolution vers un monde plus stable et plus sûr. Deux objectifs se rejoignent plus ou moins d'ores et déjà dans maintes situations : assurer une gestion rationnelle des Etats, y compris les moins favorisés ; faire en sorte qu'ils progressent vers la démocratie, définie non comme un régime constitutionnel précis, mais comme un objectif, le degré de confiance dans les institutions, notamment électorales, se mesurant à l'aune de la participation des citoyens à la vie publique. Par expérience, nous croyons savoir que non seulement c'est possible, mais que c'est absolument nécessaire si on ne veut pas que les sociétés basculent dans la violence et dans la guerre civile. Ce sera donc un défi majeur pour les puissances que celui d'assurer en leur sein comme dans leur environnement continental un régime politique satisfaisant à ces obligations.

Sans doute faudra-t-il y voir une nouvelle lecture de la déclinaison politique de la souveraineté, le droit pour l'Etat souverain de choisir son régime politique, et y entendre le droit pour le peuple de se gouverner librement. De nouveau, toutes sortes d'interrogations se poseraient si on prétendait aller plus loin et c'est la vie réelle qui inspirera les interventions nécessaires. Un seul exemple tiré de l'actualité permet de mesurer à la fois la nécessité d'agir et l'impuissance présente à le faire : le cas du Zimbabwe. Sans parler du sort de la population, exposée à une misère sans fin, le simple risque épidémiologique, du SIDA au choléra, impose des solutions qu'un régime de sanctions adapté aux circonstances permettrait d'atteindre dans des délais raisonnables. Les régimes autoritaires ne tiennent que par des minorités prévaricatrices qui s'arrogent les richesses disponibles : c'est contre leurs intérêts qu'il faut agir – et on a commencé à le faire –, mais il faut le faire avec beaucoup plus de détermination. Au prix d'analyses difficiles qui ne rencontreront pas nécessairement le consensus, la société internationale devra se doter des moyens d'empêcher son autodestruction.

Elle ne réussira dans cette entreprise vitale que par un énorme effort de chacun pour faire entrer les conceptions qui peuvent être celles des autres, de l'Autre, dans ses propres raisonnements. S'il est admis aujourd'hui qu'il existe un noyau dur des droits de l'homme, avant tout la protection de la dignité humaine, à l'origine postulée par toutes les religions sans exception, il est non moins fréquent de voir les Asiatiques ou les Africains mettre en avant leurs propres conceptions en ce domaine, ce qui n'est, à bien des égards, que la réponse à une arrogance occidentale qui est loin d'avoir disparue : le débat reste ouvert, mais il doit l'être dans tous les sens. La prison de Guantanamo restera longtemps dans les mémoires ; en revanche, la fraternité propre par exemple aux Musulmans est souvent méconnue.

Le plus fascinant dans l'avenir sera la rencontre tant attendue de l'exercice simultané de la souveraineté interne et de la souveraineté internationale, car il s'agit en définitive philosophiquement de la même chose. Certes, les deux notions ont toujours été détachées l'une de l'autre, au point qu'Althusser considérait que la doctrine classique ne voyait dans cette distinction qu'une simple figure de rhétorique, la fameuse métonymie.

Cette analyse traditionnelle n'a pas résisté aux grands massacres du XX^e siècle : elle doit être dépassée au profit d'un nouveau mode de gouvernance, qui constitue le véritable enjeu du siècle, mais ce dépassement implique un abandon général de tout esprit de supériorité et l'ouverture à autrui, une sorte d'œcuménisme dans le sens le plus large du terme. Les religions, les cultures ne peuvent y concourir que par un immense effort de connaissance

mutuelle, susceptible de déboucher non sur d'illusoires rapprochements théologiques ou autres, mais sur une morale commune, qui devra elle-même devenir une morale de gouvernement qu'en son temps Pierre Mendès-France avait ardemment appelée de ses vœux.

3) Les Nations Unies pourraient aisément transformer le Conseil de tutelle, aujourd'hui en sommeil, en Conseil des minorités. L'idée n'est pas nouvelle et elle peut aujourd'hui s'inspirer d'un précédent : il s'agirait de promouvoir la défense des minorités à l'échelle mondiale sur le mode qui est celui du Conseil de l'Europe à l'échelle continentale. Un vaste corpus est ici disponible et de nombreux Etats y trouveraient finalement leur compte.

4) Une proposition récurrente peut encore venir à l'esprit. Les cultures minoritaires les plus vivantes ignorent généralement les frontières et il peut y avoir des peuples sans Etat, à commencer par les Tziganes. On pourrait imaginer, dans une nouvelle déclinaison de la souveraineté limitée à un type d'action donné, la création de « communautés souveraines », dont les compétences transfrontalières seraient limitées à la culture dont elles se voudraient porteuses, au sens large toutefois, avec les dispositifs nécessaires à la protection du patrimoine historique, de la langue, de l'art, y compris dans l'éducation des enfants. Cela n'a rien d'utopique et, tout au contraire, pourrait constituer une issue favorable à des conflits sempiternels. Cela peut s'imaginer facilement pour les Tziganes, avec leur grande variété de langue, les Sintis, les Roms, les Gitans, etc., mais aussi la profonde unité de leur culture ; facilement aussi pour les Créoles, exemple fascinant d'une culture transocéanique allant de l'Océan indien aux Caraïbes en passant par les anciennes métropoles. Et bien d'autres exemples viennent à l'esprit un peu partout dans le monde. Près de nous, celui du Pays basque notamment, porteur d'une culture particulièrement originale, étrangère à la sphère indo-européenne et qui, des deux côtés des Pyrénées, trouverait dans une communauté de ce genre un cadre approprié à ses aspirations.

5) Droit des peuples et droits de l'homme sont enfin étroitement associés, même si les analyses des juristes deviennent ici souvent subtiles. Relevons que bien des auteurs contemporains, à commencer par Emmanuelle Jouannet et Jean-Denis Mouton, tout en continuant à soutenir que l'Etat-nation restera longtemps encore le moins mauvais des systèmes pour que s'expriment les valeurs propres à chaque peuple, soutiennent l'idée, au départ empruntée à Kant, qu'il peut y avoir une place pour un droit cosmopolitique, un droit défini par le philosophe « *comme un droit d'hospitalité des individus par les Etats étrangers, un droit qui, dans l'univers des souverainetés séparées, témoignerait de la communauté origininaire du genre humain, d'une identité fondamentale entre les hommes qui dépasse les frontières et qui justifierait l'existence du droit de tout individu de ne pas être traité en ennemi par les Etats étrangers, un droit accordé aux hommes en tant que citoyen du monde et non pas en tant que citoyen de tel ou tel Etat, un droit dont l'être humain est le sujet direct* ».

A coup sûr, il devra en aller ainsi. S'il est un domaine où les règles actuelles ne répondent ni aux exigences d'une civilisation qui se veut universelle, ni aux réalités, c'est bien celles qui concernent la circulation des personnes à travers le monde. Peu à peu les Etats développés s'enferment en effet dans une politique qu'Etienne Balibar et ses amis ont à juste titre qualifiée d'archaïsme fatal. Elle n'est pas tenable à long terme, à moins d'admettre un régime mondial d'apartheid. Les règles générales du droit international fondent la liberté de circulation des hommes, à commencer par la Déclaration universelle de 1948. Cette liberté doit évidemment être réglementée, *a fortiori* à l'heure du terrorisme aveugle. L'abolir dans le principe, comme le fait maintenant l'Union européenne, dans un jeu pervers où c'est

toujours le plus restrictif qui l'emporte dans les procédures de vote à l'unanimité, est non seulement la négation des valeurs défendues par ailleurs, mais cette politique risque de conduire à un monde invivable, où les relations entre les hommes seraient pénalisées au quotidien, autre visage d'un totalitarisme rampant.