



Commission internationale de juristes

Articles

- Polémique autour des lois sur les étrangers
dans les Etats baltes
Dagmara Vallens 3
- L'intervention de l'armée russe en Tchétchénie
et ses répercussions sur les droits de l'homme
Nicolas M.L. Bovay 35
-

Commentaire

- Commission des droits de l'homme
des Nations Unies : 51^e session 69
-

Textes de Base

- Conseil de l'Europe : La Convention-cadre pour la protection
des minorités nationales suivie d'un rapport explicatif 93
- Conseil de l'Europe : Protocole additionnel
à la Charte sociale européenne prévoyant un système
de réclamations collectives 121
- Sommet mondial sur le développement social,
Copenhague, 6-12 mars 1995,
Evaluation par la Commission internationale de juristes 127

Adhésion à la Commission internationale de juristes

La Commission internationale de juristes est une organisation non-gouvernementale qui vise à faire progresser dans le monde entier la connaissance et le respect du principe de la Primauté du Droit ainsi que la protection des droits de l'homme.

Elle a son siège à Genève (Suisse) et compte dans une soixantaine de pays des sections nationales et associations professionnelles affiliées. Elle a le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, de l'Unesco, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Parmi ses multiples activités, on peut relever la publication de sa Revue ; l'organisation de congrès, conférences et séminaires ; la réalisation d'études ou enquêtes sur des situations particulières ou des sujets ayant trait à la primauté du Droit et la publication des rapports y afférant ; l'envoi d'observateurs internationaux à des procès d'une importance exceptionnelle ; l'intervention auprès des gouvernements ou la publication de communiqués de presse dans le cas de violations du principe de la Primauté du Droit. En outre la Commission formule ou soutient des propositions au sein des Nations Unies et d'autres organisations internationales pour de meilleures procédures et conventions pour la protection des droits de l'homme. En 1980, le premier prix européen des droits de l'homme lui fut décerné par les 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, pour avoir servi de manière exceptionnelle la cause des droits de l'homme.

Si vous êtes sensible aux objectifs et à l'action de la Commission internationale de juristes, vous êtes invité à apporter votre soutien en devenant contribuant à titre individuel ou collectif (associations professionnelles). Votre contribution annuelle est fixée à 220 francs suisses.

Les contributeurs reçoivent, par poste aérienne, toutes les publications de la CIJ comprenant la Revue, le Bulletin du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA), le ICJ Newsletter, les études et rapports spéciaux du secrétariat.

Abonnements

Autrement, vous pouvez vous abonner à la Revue. Tarif abonnement pour un an :

par poste ordinaire	24 francs suisses
par poste aérienne	28 francs suisses
tarif spécial étudiants	12 francs suisses

Vous êtes invités à envoyer une demande d'adhésion au Secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, B.P. 160, CH-1216 Cointrin/Genève, Suisse. Le montant des abonnements peut être versé en monnaie suisse ou son équivalent en toute autre monnaie, soit par chèque payable à l'étranger soit par versement bancaire à notre compte no. 142.548 à la Société de Banque Suisse, Genève. Nous fournirons sur demande une facture proforma à ceux qui résident dans des pays soumis à des restrictions et des contrôles de change, afin de leur faciliter l'obtention d'une autorisation de sortie de devises.

L'Editorial relève de la responsabilité du Secrétaire général qui agit conformément à la politique générale définie par la Commission.

Les contributions signées expriment les vues de leurs auteurs; leur publication par la Commission implique qu'elles aient été jugées conformes à l'intérêt général par la Commission qui, toutefois, se réserve le droit de ne pas nécessairement les approuver dans leur totalité. Les contributions anonymes, excepté l'éditorial, ont, à moins d'une indication expresse du contraire, été préparées par le personnel de la Commission sous la direction du Secrétaire général.

Polémique autour des lois sur les étrangers dans les Etats baltes

Dagmara Vallens*

Introduction

Il y a plus d'un an, j'avais promis d'écrire un article sur ce thème pour la *Revue de la CIJ*. Au départ, il me paraissait un sujet facile et je me disais qu'il suffisait de rassembler les données et de rédiger le texte. C'est alors que j'ai commencé à me rendre pleinement compte des circonstances tumultueuses dans lesquelles les législations étaient en train de prendre forme dans les Etats baltes, que les formulations y étaient parfois 'lourdes' de sens, en particulier pour les étrangers; que l'on tendait à leur donner une interprétation ou trop superficielle ou trop profonde. Enfin, les mots, les phrases et les paragraphes qui constituent les lois elles-mêmes n'arrêtaient pas de changer.

Pendant un moment, j'ai attendu que soient consolidées les lois sur lesquelles portait mon étude; or, elles

continuaient d'être modifiées. Je me suis alors dit que pour comprendre vraiment une loi, il importe de connaître le cheminement qu'elle a suivi. Je pouvais les décrire sans parvenir à une conclusion définitive. Au moment de la rédaction de cet article (été 1995), les Lois sur les étrangers ainsi que les lois qui leur sont étroitement associées, les Lois sur la citoyenneté, sur l'immigration et sur la langue étaient en passe d'être complétées, modifiées ou finalisées en Estonie, en Lettonie et en Lituanie. Aussi cet article est-il davantage un instantané qu'un tableau complet de la situation.

Le thème du présent article ne peut laisser personne indifférent, il concerne divers groupes de personnes qui ont vécu des événements trop nombreux sans doute en si peu de temps. Toute conclusion hâtive et superficielle pourrait causer une véritable injustice à l'un ou l'autre de ces groupes.¹ Les organisations internationales de défense des

* Née à Riga, Lettonie, Dagmara Vallens est journaliste. Elle a écrit de nombreux articles pour les médias lettons en Occident depuis 1958. Elle est journaliste accréditée auprès des Nations Unies à New York depuis 1968 et est correspondante de *Radio Free Europe* (service letton) depuis 1975. Elle milite depuis 1966 dans les rangs de l'UBA/BATUN (une ONG basée à New York qui s'occupe des droits de l'homme en Estonie, Lettonie, et Lituanie).

¹ Les organisations internationales de droits de l'homme ne devraient pas s'intéresser uniquement aux Lois sur les étrangers et sur la citoyenneté, mais devraient également examiner les récentes études sur les déplacements forcés de populations.

droits de l'homme semblent parfois se préoccuper davantage de la paix et de la tranquillité que de la justice. Conscients que les trois Etats baltes cherchent désespérément à être admis au sein des alliances occidentales (afin de se prémunir d'une certaine manière de la Russie, leur voisin instable et souvent agressif à l'Est), les organismes internationaux qui ont le pouvoir de peser sur l'opinion mondiale, présentent les Etats baltes d'adopter des législations qui, à long terme, ne serviront pas nécessairement les intérêts des uns ou des autres. En revanche, le puissant voisin à l'Est sait comment manipuler les faits et les opinions pour présenter le plaignant comme le défendeur. Les politiciens au pouvoir dans les Etats baltes sont ainsi amenés dans une situation où ils n'ont pas d'autre issue que de temporiser. Dans ce contexte, l'application des lois dans les Etats baltes semble être le ventre mou du processus conduisant au retour à une situation normale.

Contexte historique

Avant même de commencer, il convient de souligner que la région a souffert plusieurs bouleversements considérables au cours des 50 dernières années. En 1940, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, trois Etats indépendants et relativement prospères de la Mer Baltique, furent annexés par l'Union soviétique, suite à un accord secret conclu entre les Nazis et les Russes, le Pacte Molotov-Ribbentrop de 1939. En l'espace d'une seule année, la plupart des dirigeants politiques, élite intellectuelle, hommes d'affaires opulents, riches agriculteurs,

artistes renommés, officiers supérieurs de l'armée et toute personne opposant une quelconque résistance furent assassinés ou déportés dans des camps de concentration. Au cours des années d'occupation nazie (1941-1945), une autre partie importante de la population disparut du fait de la guerre, de la conscription forcée dans l'armée allemande et de la répression nazie contre les opposants politiques, mais aussi du fait de l'élimination de groupes de populations tout entiers: Juifs, Roms, et handicapés mentaux. Avec la fin de la deuxième Guerre mondiale et le retour du pouvoir soviétique, les meurtres et les déportations redoublèrent et suscitèrent une guerre de guérilla qui dura une décennie. Par ailleurs, environ 10 % de la population trouva refuge à l'Ouest.

A l'époque, seuls 50 à 60% de la population autochtone étaient encore en vie en Estonie et en Lettonie, vivant dans la région de leur foyer originel. Et pourtant leur culture, leur mode de vie, leur langue et leur musique survécurent, et influencèrent même d'une certaine manière les nouveaux arrivants. La culture de ces peuples est, en effet, très ancienne car les Estoniens, les Lettons et les Lituanais sont présents dans cette région depuis plus de 4000 ans. Leur philosophie séculaire sur l'art de vivre en harmonie avec la nature est très appréciée des écologistes modernes. Ils peuvent apporter leur pierre à l'édifice de la communauté des Nations si on les laisse prospérer. Mais pour cela, ils ont besoin de leur terre, le seul endroit où ils peuvent vivre pleinement leur vie et élever leurs enfants selon leurs propres coutumes.

Néanmoins, cela ne devait pas se produire avant 50 longues années. Après avoir réannexé leur terre pendant la deuxième Guerre mondiale, les Soviétiques confisquèrent toutes les propriétés privées, regroupèrent les fermes individuelles dans d'énormes entreprises d'Etat et commencèrent à faire venir un nombre considérable de personnes d'autres républiques soviétiques, principalement de Russie. Les nouveaux immigrants constituèrent l'essentiel de la classe dirigeante (appelée "nomenklatura") pendant la période d'occupation soviétique. Après l'éclatement de l'Union soviétique et le retour à l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, certains des anciens immigrants (plus particulièrement les membres de la nomenclature) n'ont pas supporté d'avoir perdu leurs privilèges qu'ils espèrent reconquérir, sinon sous la forme "socialiste" antérieure, au moins peut-être sous la forme d'un empire russo-soviétique revanchard.

Il est évident que les trois Etats baltes ont réalisé là un accomplissement formidable, ne serait-ce que par le fait d'essayer de ramener leurs pays à une société fondée sur la Primauté du droit. Pendant cinquante ans, la loi a suscité la crainte et en tout cas la méfiance; par exemple, l'on pouvait être envoyé en exil en Sibérie pendant 10 ans sans avoir commis de crime (la peine pouvait atteindre 25 ans d'emprisonnement). La loi écrite était quotidiennement supplantée par des

appels téléphoniques secrets venant "d'en haut". Les gens s'étaient habitués à une vie où le gouvernement faisait semblant de les payer et eux faisaient semblant de travailler. La véritable réussite dépendait de l'appartenance au "blat", un type de réseau mafieux. Les dirigeants du Parti et les hauts fonctionnaires du gouvernement seuls pouvaient invoquer la loi devant vous. S'il vous prenait l'idée de leur rappeler la loi, alors vous vous mettiez hors la loi. Assez souvent, il suffisait que l'on appartienne à une catégorie sociale déconsidérée – paysans, bourgeois, intellectuels – pour se voir refuser l'accès à une quelconque forme de réussite. La répression antijuive de l'époque stalinienne est abondamment documentée; ce que l'on sait moins, c'est qu'on pouvait être condamné à de longues années de travaux forcés ou d'exil intérieur pour le simple fait d'être Letton.² Une formidable opération de russification fut entreprise par Moscou dans toutes les républiques soviétiques, dans le but de marginaliser et, à terme, d'éliminer toutes les autres langues en Union soviétique "au nom de l'efficacité". C'était l'époque où les diplomates soviétiques pouvaient signer toutes sortes d'accords internationaux en toute insouciance, tout en sachant qu'ils ne comptaient pas les respecter.

Telle était la situation au milieu des années 1980, lorsque Mikhaïl Gorbatchev inaugura sa politique de *glasnost* et de *perestroïka*, qui devait

² Cette information a été récemment révélée au grand jour à Riga, dans le cadre du procès d'Alfons Noviks, qui a dirigé le NKVD (devenu plus tard le KGB) en Lettonie, de 1940 à 1953. Le procès a débuté le 19 juin 1995 et devrait durer plusieurs mois (*Baltic Observer*, 22-28 juin 1995).

aboutir à l'effondrement total de l'Union soviétique. Devant ce processus qui échappait à tout contrôle, les Nations baltes saisirent l'occasion pour annoncer leur retour à l'indépendance (à partir de mars et pendant tout le mois de mai 1990). En août 1991, les événements arrivèrent à un point d'aboutissement et les Baltes déclarèrent officiellement la restauration de leur indépendance. Ils ne pouvaient pas attendre d'avoir d'abord résolu avec la Russie toutes les inévitables complications, de peur de laisser échapper un moment rare de l'histoire où la rupture était possible. En l'espace de trois semaines, plus de 100 gouvernements avaient reconnu *de jure* et *de facto* le retour à l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie. Le 17 septembre 1991, ils devinrent membres de plein droit des Nations Unies.

Au début, le Président russe Boris Eltsine et son gouvernement se montrèrent amicaux à l'égard des Etats baltes, mais cette attitude ne tarda guère à changer. Le souhait ancien et profondément enraciné chez la plupart des Russes de recréer l'Empire tsariste prit le pas au sein de la classe dirigeante russe, reléguant loin derrière les efforts chancelants en faveur de la démocratie. Pour arriver à leurs fins, ils utilisèrent les 25 millions de Russes vivant dans les anciennes républiques soviétiques. Devenus indépendants, ces Etats furent baptisés le "proche étranger". Cette stratégie, c'est S.A. Karaganov, Directeur adjoint de l'Institut européen, qui l'a le plus

éloquemment exprimée au cours d'un séminaire à Moscou : les minorités russophones vivant dans le "proche étranger", qualifiées de "puissant atout", devaient "continuer d'être pour nous un levier afin de préserver notre influence à l'avenir" - une stratégie clairement mise en péril par l'attitude de l'Estonie et de la Lettonie "qui ont rompu la règle de la citoyenneté dite de "l'option zéro".³ L'auteur de cette réflexion insista sur la "nécessité de commencer au niveau des points d'influence politique comme cela est en train de se faire en Lettonie et en Estonie". Un autre objectif, apparenté au premier, est "d'acquérir la propriété" d'entreprises baltes afin de "constituer une puissante enclave politico-économique". Karaganov ajouta que "beaucoup pouvait être réglé par la force" mais "il nous faut la légitimité... et préparer l'opinion publique et les organisations internationales afin de les amener à accepter la nécessité d'un usage limité de la force dans un cadre légal".

L'on peut percevoir la manière dont ce plan est actuellement mis en oeuvre en observant la crise bancaire que traverse la Lettonie - une catastrophe financière pour de nombreux déposants qui a pour cause des transactions inexplicables sur les titres effectuées avec Moscou. Le sentiment général est que des banquiers appartenant à l'ex-KGB (qui se sont servis dans les caisses de l'Etat immédiatement après le coup d'Etat) sont en train de semer le désordre sur les marchés financiers baltes; ce qui est certain, c'est que des

³ *Diplomaticheski Vestnik*, no. 21/22, 1992.

fonctionnaires du gouvernement russe se seraient vantés d'avoir mis en faillite la Banque Baltija.⁴

Ces cinq dernières années, Moscou a tenté diverses stratégies pour approcher les Etats baltes : intimidation, boycottage économique, menace militaire ainsi que plusieurs tentatives de fomenter des troubles. Jusqu'ici, les démarches dans lesquelles Moscou a davantage excellé ont été : 1) son habileté à "négocier" sans jamais parvenir à un règlement, et 2) ses allégations incessantes de "violations massives des droits de l'homme" dans les Etats baltes, proférées devant des instances internationales, et très souvent en rapport avec les Lois sur la citoyenneté et les Lois sur les étrangers qui sont l'objet de la présente étude.

L'élaboration de ces lois n'a pas été chose aisée à cause de graves problèmes internes (dont les raisons seront expliquées plus loin). Les Baltes ont été très reconnaissants pour l'aide et les conseils que leur ont prodigués des experts internationaux en la matière. Récemment, quel que soit le nombre des commissions d'experts qui ont étudié ces documents, elles ont toutes conclu à leur conformité avec les normes internationales et à leur similitude avec les lois en vigueur dans d'autres pays démocratiques. Pour autant, cela n'a pas mis un terme aux récriminations et accusations des représentants russes qui sont plutôt devenus plus virulents, au point

d'entretenir délibérément la confusion entre la situation dans les Etats baltes et les événements qui secouent les Balkans en invoquant sans vergogne le "nettoyage ethnique" en l'espèce. Pour des personnes peu familiarisées avec la situation en Europe, les mots "balte" (en Europe septentrionale) et "Balkans" (en Europe méridionale) ont une consonance assez similaire. A l'heure actuelle, il n'est pas exclu que des diplomates débutant leur carrière et originaires d'autres continents soient convaincus qu'un "nettoyage ethnique" (une expression associée aux événements catastrophiques dans les Balkans) est actuellement opéré dans les Etats baltes également.

En réalité, il a fallu que les Baltes serrent les rangs et fassent preuve de beaucoup de détermination pour ne pas être entraînés dans un affrontement physique avec les tenants de l'idéologie russe. Après avoir effectué cinq visites en Lettonie en y séjournant chaque fois pendant une longue période, je crois connaître la raison de cette attitude: les Baltes semblent être capables de faire la distinction entre la théorie et la pratique. Demandez à un Letton de vous parler des Russes et vous provoquez chez lui un état d'agitation: son visage deviendra rouge, il brandira le poing et vous déclarera que la manière dont les Russes ont traité les Etats baltes était injuste et inique. Mais demandez à la même personne ce qu'elle pense de son voisin de palier russe et elle dira : "Oh, celui-là, c'est

⁴ Voir "Parex's Swiss Role" (*The Economist*, 28 mai 1994); voir aussi le *Baltic Observer* des mois de mai, juin et juillet 1995 concernant la faillite de la plus grande banque de Lettonie, "Banka Baltija" et de son président, Aleksandrs Lavents.

Micha notre voisin, nous nous connaissons depuis de très nombreuses années". Le Russe, lui, se plaindra que le Letton ne sait pas ce qui est bon pour lui car autrement il retournerait dans le giron de la "mère Russie" et tout le monde vivrait heureux dans le meilleur des mondes. Si vous lui posez des questions sur son voisin Letton, il dira que "nous nous aidons mutuellement dans les cas d'urgence". Je suis certain que livrés à eux-mêmes, sans provocation de la part de Moscou, ils trouveraient le moyen de réaliser l'intégration ou de coexister.

Toute l'Europe orientale a été confrontée à des changements rapides qui ont engendré la perplexité. Il n'est pas étonnant que le reste du monde se trompe souvent sur cette région qui reste largement méconnue. Pour les peuples qui vivent la période post-soviétique, des mots d'apparence anodine peuvent recouvrir de fortes connotations. Le terme "Russe" n'est pas entendu par un Balte au sens d'une nation, mais signifie plutôt 50 années d'injustice et de souffrances, de vies perdues, de rêves brisés. L'on ne peut attendre de lui qu'il pardonne et oublie en quatre brèves années, même dans le meilleur des cas – et surtout pas avec l'actuelle pression continuelle que Moscou exerce sur les gouvernements voisins. Pour un Russe vivant dans les Etats baltes, l'expression "indépendance balte" signifie immédiatement qu'il est dans un pays étranger, qu'il a perdu ses privilèges et qu'il a peur pour son avenir. De la même manière, les expressions "Lois sur la citoyenneté" et "Lois sur les étrangers" sont différemment perçues par ces deux groupes qui réagissent chacun à sa façon. Ils partagent tous deux

l'expérience vécue au cours des 50 dernières années – la bonne graine et l'ivraie, l'acte impie et l'action rédemptrice. On l'appelle le "syndrome post-colonial" et l'on peut présumer que le monde a aujourd'hui appris à le gérer. Mais qu'il ne s'est pas imposé à l'esprit des dirigeants du monde de l'appliquer à l'Europe orientale.

Pour l'ensemble du monde en général, l'expression "Etats baltes" recèle une connotation d'unification. Il est vrai que les principaux événements du siècle dernier ont coïncidé en Estonie, en Lettonie et en Lituanie. Depuis le Moyen âge, la région a été conquise par les Croisés, les Germains, les Danois, les Suédois, les Polonais, et enfin par l'Empire russe au 18^e siècle. Toutefois, la culture étrangère dominante était germanique et protestante en Estonie et en Lettonie, polonaise et catholique en Lituanie. Il s'agissait dans les trois Etats d'une culture héritée des grands propriétaires terriens auxquels était confiée l'administration de la région à l'époque tsariste. Du point de vue linguistique, les Litvaniens et les Lettons appartiennent au groupe finno-ougrien. Aussi, les affirmations de Moscou selon lesquelles la Russie partage une histoire et une culture communes avec les Baltes n'ont-elles aucun fondement. La tentative du Tsar de Russie de russifier la région baltique au début de ce siècle provoqua de violents soulèvements pendant la révolution de 1905. En ce qui concerne la "culture commune", les Baltes se sont toujours sentis plus proches des autres nations vivant autour de la Mer Baltique que de la Russie, confirmant ainsi le vieil adage selon lequel "les mers unissent alors que les rivières divisent".

Après la première Guerre mondiale, saisissant un des rares moments où les deux grandes puissances européennes voisines – l'Allemagne et la Russie – étaient affaiblies, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie déclarèrent leur indépendance en 1918. Tandis que l'Union soviétique se débattait avec sa sombre expérience, les Etats baltes étaient prospères, jouissaient de la paix civile et de leur qualité de membres de la Société des Nations, et étaient loués par les autres gouvernements pour le libéralisme de leurs lois relatives aux minorités. Rien d'autre dans leur histoire et culture respectives ne leur était commun jusqu'en 1940, lorsque l'Union soviétique – après s'être secrètement partagée l'Europe orientale avec l'Allemagne nazie aux termes du Pacte Molotov-Ribbentrop – envahit les Etats baltes. Il est important de se rappeler que la plupart des démocraties occidentales n'ont jamais reconnu *de jure* l'annexion des Etats baltes par les Soviétiques. Cela a aidé les Etats baltes à rétablir leur indépendance en 1991. C'est la raison pour laquelle nombre des lois actuelles en Estonie, en Lettonie et en Lituanie – à commencer par la Constitution – sont fondées sur des lois qui existaient avant la guerre. En 1920, des traités de paix furent signés avec la Russie soviétique pour fixer les frontières "définitivement, une fois pour toutes et pour toujours". Or, la Russie de Boris Eltsine refuse aujourd'hui de reconnaître ces traités de paix et entend reprendre les régions telles qu'elles

avaient été annexées par la Russie soviétique du temps de Staline.

Nous venons de nous livrer à un rapide survol de l'histoire commune balte, afin de mieux faire comprendre le thème qui nous occupe. Les Etats baltes souhaitent promouvoir ce concept fédérateur en coopérant dans divers domaines. Néanmoins, si nous voulons aller au fond des choses, il faudra examiner chaque Etat balte séparément car chacun d'entre eux a suivi un cheminement particulier qui a conduit à l'adoption de ses propres lois sur les étrangers.

La Lituanie

La Lituanie a été le premier des Etats baltes à adopter une Loi sur les étrangers le 4 septembre 1991. Signée le 5 décembre 1991, cette loi est entrée en vigueur le 11 décembre 1991. Elle s'inspire d'une loi antérieure sur la citoyenneté promulguée le 3 novembre 1989. Dans le cas de la Lituanie, cette loi n'a pas soulevé autant de passion que la législation similaire adoptée en Estonie et en Lettonie.⁵ La Lituanie a largement échappé au modèle d'industrialisation soviétique qui, semble-t-il, ne visait pas principalement l'efficacité de la production mais obéissait plutôt à des intérêts politiques supérieurs tels que la russification et l'intégration économique forcée avec l'URSS. Le professeur Alekandras Stromas, orphelin qui fut

⁵ Des 3,8 millions d'habitants que compte la Lituanie, 80 % sont des Lituaniens de souche, 10 % appartiennent aux diverses minorités ethniques et les 10 autres pour cent ont immigré en Lituanie des autres républiques (essentiellement de Russie) pendant l'occupation soviétique.

adopté par le chef du Parti communiste lituanien Antanas Snieckus, propose une théorie intéressante qui pourrait expliquer les différences de composition démographique dans les trois Etats baltes.⁶ Alors que les Premiers secrétaires du Parti communiste en Estonie et en Lettonie étaient de simples figurants, s'ils n'étaient nés et élevés en URSS, Snieckus, lui, était un communiste, enfant du pays. Même s'il était loyal à Moscou, il connaissait le peuple lituanien. Il disait que la Lituanie était un pays qui n'était pas encore prêt pour une industrialisation à grande échelle. Tandis que l'Estonie et la Lettonie s'essoufflaient à satisfaire les demandes considérables de Moscou en produits alimentaires et manufacturés, la Lituanie recevait de temps à autre des subventions, était autorisée à construire un habitat plus attrayant afin d'urbaniser les "autochtones arriérés" et était préservée de l'immigration massive de citoyens d'autres républiques soviétiques. Snieckus mourut en 1974 ; au moment de sa mort, l'économie soviétique avait déjà commencé à s'essouffler et ne pouvait plus se permettre de financer des projets de cette ampleur.

En conséquence, la Lituanie fut en mesure de répondre aux exigences russes et d'adopter le concept de la citoyenneté inclusive appelé "option zéro", en retour duquel elle obtint un retrait rapide de Lituanie de la garnison soviétique relativement modeste et comparativement insignifiante, en regard du processus de négociation tortueux visant au retrait des garnisons plus importantes en nombre et

stratégiquement plus significatives stationnées en Estonie et en Lettonie.

Aux termes de la Loi de 1989, la citoyenneté était accordée aux trois catégories de personnes suivantes :

1. Les personnes qui étaient citoyens lituaniens ou résidaient en Lituanie avant l'annexion soviétique (15 juillet 1940) ainsi que leurs descendants;
2. Les résidents permanents qui n'étaient pas citoyens d'un autre Etat, mais étaient nés en Lituanie, ou dont un parent ou un grand-parent remplissait ces conditions;
3. Toute personne qui était résident permanent et pouvait justifier d'une source de revenu légale au moment de l'entrée en vigueur de la première version de la loi sur la citoyenneté, en novembre 1989. Selon la loi, toute personne n'ayant pas droit à la citoyenneté automatique et qui souhaiterait obtenir la naturalisation doit avoir résidé en Lituanie pendant 10 ans; justifier d'une source de revenu légale; connaître la langue et la constitution lituaniennes; et faire serment d'allégeance.

La loi de 1991 sur la citoyenneté reprend les mêmes principes fondamentaux en les développant. Elle contient six chapitres et 36 articles, ainsi qu'une résolution sur la procédure d'application de la loi sur la citoyenneté. La loi est rédigée selon les principes conventionnels, fixe des règles pour les

⁶ Entretien de l'auteur avec le Dr A. Stomas.

cas compliqués concernant les époux, les enfants, etc.; définit les critères d'acquisition de la citoyenneté (y compris la naturalisation); énumère cinq motifs communs pouvant empêcher l'octroi de la citoyenneté; régit la conservation du droit à la citoyenneté, le rétablissement de la citoyenneté lituanienne, la perte de la citoyenneté et la revendication de la citoyenneté suite à sa perte ou déchéance; décrit la procédure pour régler les questions afférentes à la citoyenneté; et reconnaît enfin que si un accord international auquel la République de Lituanie est partie prescrit des règles autres que celles établies par la loi nationale, les dispositions de l'accord international seront applicables.

Un des paragraphes du dispositif d'application concerne l'enregistrement des étrangers n'ayant pas droit à la citoyenneté de type "option zéro" pour être arrivés après l'échéance des délais fixés, mais qui sont titulaires d'un passeport de l'URSS et souhaitent s'installer définitivement en Lituanie. Pour obtenir un permis de résidence, ces personnes devaient en faire la demande auprès des organismes du Ministère des affaires intérieures de la République de Lituanie, au plus tard en juillet 1992. Le permis devait être délivré dans un délai d'un mois à compter de la date de dépôt de la demande, et les personnes concernées devaient faire échanger leur passeport intérieur soviétique contre un passeport étranger des Etats respectifs dont elles étaient issues, au plus tard au 1^{er} juillet 1992.

Le 4 septembre 1991, la loi lituanienne sur l'immigration fut également adoptée, prévoyant des procédures pour réglementer l'entrée en Lituanie des étrangers qui souhaitaient obtenir une résidence permanente. Les étrangers ne peuvent présenter une demande de permis de résidence que s'ils bénéficient d'une invitation d'un citoyen de la République de Lituanie. La loi fixe 10 motifs interdisant l'immigration : le requérant souffre d'une maladie contagieuse; il est handicapé mental ou malade mental; il est toxicomane ou alcoolique; il ne justifie d'aucun moyen d'existence légal dans le pays dont il veut émigrer; il ne possède pas de lieu de résidence dans le pays dont il veut émigrer; il a volontairement commis un délit grave au cours des cinq années passées; il se livre à des activités dirigées contre la République de Lituanie; il a été expulsé de la République de Lituanie en application de la présente loi au cours des cinq années passées; il cherche à obtenir le permis de résidence en République de Lituanie en utilisant délibérément la duperie ou des moyens frauduleux; il n'est pas en possession de documents d'identification.

La loi explique de façon plus détaillée la procédure d'examen des demandes d'immigration (taxes, délais, motifs d'annulation d'un permis, départ du pays, expulsion, renouvellement des demandes). L'article 6 réglemente la fixation de quotas d'immigration par le parlement sur recommandation du gouvernement de la République lituanienne. L'article 13 est relatif aux délais et procédures d'entrée. Les étrangers bénéficiant d'une autorisation d'immigrer en Lituanie obtiennent un visa délivré

conformément aux prescriptions du Ministère des affaires intérieures ; ce visa est valable neuf mois. Lorsqu'un étranger n'a pas effectué son entrée en Lituanie dans les délais fixés, la question de son immigration est réexaminée conformément aux procédures établies par la présente loi. A son arrivée en République de Lituanie, l'étranger doit faire enregistrer son passeport étranger (ou le document qui lui tient lieu de passeport) auprès du Ministère des affaires intérieures dans les 7 jours suivant son arrivée. Le Ministère des affaires intérieures lui délivre ensuite un document attestant son statut d'immigrant.

Cette loi est également assortie d'une clause établissant qu'en cas de conflit entre les dispositions d'un accord international obligatoire pour la République de Lituanie et une mesure prescrite par la présente loi, ce sont les dispositions de l'accord international qui l'emporteront. Les représentants officiels du Conseil de l'Europe qui ont examiné les lois lituaniennes en janvier 1992 n'ont "trouvé aucun élément indiquant que les lois n'étaient pas dans l'ensemble conformes aux normes internationales".⁷

Le travail de mise à jour et d'amendement de la législation lituanienne se poursuit, généralement avec l'aide et les conseils d'experts internationaux. Le parlement lituanien invite périodiquement des groupes d'experts à venir participer à des séminaires spéciaux. Un de ces séminaires, organisé à

la mi-avril 1994, a passé en revue l'ensemble de la législation lituanienne en regard des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Une attention particulière fut accordée à l'article 138 de la Constitution lituanienne qui définit la relation existant entre le droit international et le droit lituanien. Quelques spécialistes du droit affirmaient que les conventions internationales étaient automatiquement intégrées au droit interne après leur ratification, alors que d'autres estimaient qu'une loi distincte du parlement était nécessaire pour transcrire en bonne et due forme les dispositions des instruments internationaux (tels que les conventions relatives aux droits de l'homme) dans la législation lituanienne.

Il fut observé que la loi actuelle sur le statut juridique des étrangers en Lituanie comportait une disposition de "rétorsion" qui n'est pas acceptable en droit international. Cette disposition prévoit que lorsqu'un autre Etat "limite ou viole des normes universellement reconnues relatives au statut des étrangers" à l'encontre de citoyens lituaniens vivant sur le territoire dudit Etat, la Lituanie est en droit de décider des "limitations de droits et de libertés similaires" à l'encontre des citoyens dudit Etat vivant sur le sol lituanien. Un expert juriste fit remarquer que cette disposition était identique à la législation de l'ère soviétique antérieure, et qu'elle avait été reprise dans la législation lituanienne après le retour à l'indépendance.

⁷ Rudolf Bernhardt et Henry Schermers, "Lithuanian and Human Rights Standards", texte reproduit dans le *Human Rights Law Journal*, vol. 13, No. 5-6, p. 253.

Beaucoup de temps fut consacré aux discussions sur les droits des minorités, les garanties pour les minorités et les mesures de lutte contre la discrimination. En la matière, la Lituanie a accompli des progrès sensibles en vue de se conformer aux normes internationales, mais des problèmes subsistent, concernant notamment la restitution des biens qui avaient appartenu à des individus avant l'annexion de la Lituanie par les Soviétiques en 1940. La question fut soulevée à l'occasion du séminaire comme si les membres de groupes minoritaires étaient les seuls à rencontrer des difficultés à recouvrer leurs biens. Il fut néanmoins souligné que pratiquement tout le monde était confronté aux mêmes retards et difficultés et cela, pour de nombreuses raisons. Cinquante années se sont écoulées et de nombreux ayants cause n'ont pas retrouvé ou n'arrivent pas à obtenir tous les documents nécessaires, dont certains ont pu être confisqués ou détruits pendant la guerre. L'authenticité des documents eux-mêmes doit être vérifiée pour éviter les contrefaçons. Les bâtiments en question peuvent avoir été détruits ou démolis, rénovés aux frais d'autres personnes, vendus ou mis en location. Certains fonctionnaires habitués aux normes de travail soviétiques sont peu disposés à s'imposer les efforts nécessaires pour résoudre des cas difficiles, ou effectuent leur travail de résorption des dossiers de demandes de restitution restés en souffrance.

Les experts de l'ONU ont salué l'approbation par le parlement de la législation instituant le premier organe médiateur (*ombudsman*) lituanien. Ces experts ont également prié la Lituanie

de signer le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies sur les droits civils et politiques. Un tel engagement permettrait aux individus en Lituanie de porter à l'attention du Comité des droits de l'homme des Nations Unies les violations spécifiques dont ils estiment être victimes. A l'heure actuelle, cette possibilité n'est pas offerte aux individus.

Le 21 avril 1995, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil balte, Ole Espersen, a déclaré au cours d'une visite à Vilnius que les nations baltes avaient considérablement avancé en matière de droits de l'homme, mais qu'elles devaient abolir la peine de mort. Il a ajouté que les prisons lituaniennes continuaient d'être surpeuplées, et qu'il fallait mettre un terme à la brutalité du bizutage infligé aux appelés militaires. Le bizutage – pratique héritée des militaires soviétiques – s'est révélé être un problème persistant dans les trois Etats baltes, malgré les efforts des officiers supérieurs pour éradiquer la pratique.

Un représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a souligné la nécessité de l'adhésion de la Lituanie à la Convention des Nations Unies sur les réfugiés de 1951, et a salué les efforts accomplis par le parlement pour rédiger une législation appropriée concernant les réfugiés. La Lituanie – comme l'Estonie et la Lettonie – connaît un problème de réfugiés qui confronte les autorités avec d'innombrables difficultés d'ordre économique, politique et procédural. Par camions, trains, bateaux et conteneurs entiers, des réfugiés – dont

beaucoup viennent d'Iran, d'Irak, d'Afghanistan et de Turquie – sont appréhendés dans les Etats baltes, en route pour les pays scandinaves après avoir commencé leur voyage quelque part dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Leur nombre n'a cessé d'augmenter. La plupart d'entre eux auraient payé des sommes d'argent considérables à des organisations mafieuses post soviétiques implantées dans les pays de la CEI, et presque tous refusent de retourner dans leur pays d'origine.

Confrontés à de sévères restrictions budgétaires, les Etats baltes n'ont pas mis en place un mécanisme approprié pour faire face au problème des réfugiés. Nombre des réfugiés sont kurdes et ont des motifs légitimes de chercher l'asile. En mars 1995, une polémique s'est également engagée autour de la présence de huit enfants Tchétchènes en Lituanie. Deux semaines plus tard, deux soldats de l'armée russe demandèrent l'asile politique à la Lituanie après avoir été informés que leur unité allait quitter Kaliningrad pour prendre part à l'occupation de la Tchétchénie. Comme la Lituanie ne possède pas encore de législation en matière d'asile, les deux déserteurs furent extradés le 4 avril et livrés aux autorités militaires russes à la frontière de Kaliningrad. Le 27 avril, les dirigeants baltes se rencontrèrent à Riga pour élaborer un accord de coopération entre Etats baltes visant à gérer le problème des réfugiés illégaux du Moyen-Orient. Toutefois, selon les pouvoirs publics, une politique régionale viable concernant la question des réfugiés illégaux ne pourrait être effective que si un accord était conclu en la matière avec la Russie et le

Bélarus. Il n'est dès lors pas surprenant que les pays de la CEI aient été réticents à accepter le retour d'étrangers illégaux qui avaient transité par leur territoire.

En ce qui concerne les minorités nationales, la Lituanie connaît effectivement quelques problèmes, même s'ils ne sont pas de même nature que ceux auxquels sont confrontés l'Estonie et la Lettonie. Pour mieux comprendre la situation, il convient de revenir à l'an 1385, lorsque le Grand Duc de Lituanie, Jogaila, épousa Jadwiga, Reine de Pologne, édifiait ainsi le royaume lituano-polonais. Au cours du règne de leur fils Vytautas, le royaume devint l'un des Etats les plus vastes d'Europe, englobant l'actuel Bélarus, la majeure partie de l'Ukraine, et des parties de la Russie occidentale. Vivant à l'ombre de voisins plus puissants, le royaume perdit une partie de son territoire puis se désagrégea en 1795 lorsque la majeure partie de la Lituanie fut annexée par l'Empire russe. Culturellement, la Lituanie est demeurée sous forte influence polonaise et catholique jusqu'à l'émergence d'un mouvement nationaliste lituanien au début du 19^e siècle. Vers la fin du siècle, les Lituaniens furent soumis à une opération de russification oppressante dont un des aspects fut d'interdire toute publication en langue vernaculaire.

Au cours du règne du Tsar, la région de Vilnius est devenue un lieu de brassage ethnique qui entraîna un considérable litige territorial opposant les Etats nouvellement indépendants de Pologne et de Lituanie, après la première Guerre mondiale. La Lituanie

voulait faire de Vilnius sa capitale en invoquant des raisons historiques, ce à quoi la Pologne rétorqua que la majorité des habitants de Vilnius était polonaise (ou à tout le moins non Lituaniens). En 1922, la Pologne occupa la région de Vilnius et la Lituanie se replia sur Kaunas dont elle fit sa capitale de guerre. La Lituanie et la partie orientale de la Pologne annexées par l'URSS dès le début de la Deuxième Guerre mondiale, suite au Pacte Molotov-Ribbentrop, Vilnius fut rendue à la Lituanie tandis que les régions de brassage ethnique précédemment placées sous administration polonaise furent transférées aux républiques soviétiques de Biélorussie (actuel Bélarus) et d'Ukraine. Pendant l'administration soviétique, la population lituanienne de la ville de Vilnius devint de nouveau majoritaire, mais Vilnius restait entourée de bourgades rurales peuplées de Polonais et de Bélarussiens qui parlaient un dialecte local de racine slave. Tandis que le mouvement indépendantiste lituanien *Sajudis* gagnait de l'ampleur à la fin des années 1980, les habitants de la région furent encouragés à constituer des groupes pro-soviétiques censés représenter les minorités polonaises et bélarussiennes opprimées. Dans l'ensemble, la Pologne et les dirigeants politiques polonais prirent bien garde de ne pas intervenir dans le conflit, alors que pendant un certain temps, le Bélarus revendiqua la propriété de la région de Vilnius dans la mesure où, déclarait-il, depuis 1923 Vilnius n'était pas partie de la Lituanie d'avant-guerre. L'on présume que les revendications du Bélarus étaient également fondées sur quelque "droit de conquête" que l'URSS aurait tiré de son invasion de la partie orientale de la Pologne. Ceux

qui sont au fait des tenants et aboutissants de cet argument entretiennent le soupçon qu'il s'agit d'une facette politique de la campagne que mène Moscou contre le *Sajudis*. L'implication de la Russie dans les relations entre la Lituanie et le Bélarus s'est également révélée en 1994, lorsque le parlement bélarussien a été incité à ne pas donner suite aux demandes d'extradition de personnes accusées d'avoir participé à la tentative de coup d'Etat de 1991 contre le gouvernement lituanien. Les pourparlers entre les deux pays au sujet des frontières furent momentanément interrompus par cet événement, puis reprirent peu après aboutissant à la conclusion d'un important accord d'amitié et de coopération. La raison véritable du litige frontalier qui a opposé la Lituanie et le Bélarus en 1994 tournait autour de questions de démarcation purement locales, telles que l'allocation de voies de service dans une gare coupée par la frontière. La Lituanie a également signé un important accord d'amitié et de coopération avec la Pologne en 1994, ce qui va probablement permettre d'enterrer définitivement l'épineuse question de la propriété de Vilnius.

Pour ce qui est des droits des minorités, la Lituanie possédait une loi très libérale avant la deuxième Guerre mondiale et avait désigné un ministre spécial chargé de la question des minorités. Les groupes les plus importants par le nombre – Polonais, Russes, Bélarussiens, Juifs et Allemands – possédaient leurs propres écoles, journaux, théâtres et organisations communautaires. Après l'annexion soviétique, toutes les écoles, à l'exception des écoles polonaises et russes,

furent fermées, de même que toutes les organisations et institutions des minorités. Redevenue indépendante, la Lituanie est revenue à une loi libérale sur les minorités, qui garantit l'égalité des droits et libertés politiques, économiques et sociaux à tous, indépendamment de l'origine ethnique. La discrimination fondée sur la race, la nationalité, la langue et la croyance est interdite et punissable. L'Etat subventionne les institutions culturelles et éducatives des minorités. Les écoles des minorités, l'instruction religieuse, les organisations ethniques, ainsi qu'une presse ethnique paraissant en plusieurs langues fleurissent de nouveau en Lituanie.

A certains égards, la situation des minorités a changé. Après la deuxième Guerre mondiale, de nombreux Polonais sont retournés en Pologne si bien que leur population a décliné, passant de 15,3 % en 1923 à 7 % en 1989. Pratiquement la totalité de la population juive (8,3 % en 1923) a péri ou fui le pays pendant l'occupation nazie; les 0,3 % qui sont apparus dans les statistiques de 1989 étant principalement composés de nouveaux immigrés de l'après-guerre.

Néanmoins, depuis 1989, plusieurs écoles juives ont été créées, de même que des journaux et des programmes de radio, venant s'ajouter à la société culturelle juive instituée en 1988. Malheureusement, la vie culturelle remarquable développée par la com-

munauté juive de Vilnius avant la guerre – avec ses importantes figures et écoles religieuses, ses écrivains, philosophes et artistes renommés – est irrémédiablement perdue.

La Lituanie compte également des écoles subventionnées par l'Etat qui accueillent les enfants russes et biélorusses, et mène patiemment des démarches en vue d'obtenir l'ouverture d'écoles lituaniennes en Russie et au Bélarus, mais sans succès à ce jour. Malgré les discours enflammés périodiquement proférés par les Russes alléguant de violations des droits de l'homme en Lituanie, le gouvernement s'efforce de maintenir de bonnes relations avec la Russie. Les accusations de la Russie vont généralement de pair avec des négociations sur des questions telles que celle relative à leur demande d'un droit de transit illimité pour accéder à l'enclave fortement militarisée de Kaliningrad. Le 22 mars 1995, le Président lituanien Algirdas Brazauskas a accordé la nationalité lituanienne à la chanteuse d'opéra Yelena Obraztsova et au chef d'orchestre Algis Ziuraitis du Théâtre moscovite du Bolchoï - le troisième couple célèbre de nationalité russe ou soviétique à obtenir la nationalité lituanienne selon une procédure de demande spéciale.

L'Estonie

La controverse autour de la loi actuelle sur les étrangers⁸ en Estonie

⁸ La polémique née de la Loi sur les étrangers a été documentée de façon exhaustive dans une étude datée du 1er janvier 1994 publiée par UBA/BATUN (une organisation à but non lucratif basée à New York, fondée il y a 29 ans et s'occupant de questions relatives aux droits de l'homme dans la région baltique). Ce chapitre est plus ou moins un résumé mis à jour de l'étude antérieure.

remonte à l'occupation soviétique en 1940, avec son cortège de terreur, de meurtres en masse, de guérilla et de transferts massifs et forcés de populations dans les régions arctiques désertes de l'URSS - qui se sont accompagnés de pertes considérables en vies humaines. En 1949, la population estonienne n'était plus que de 775.900 personnes sur une population qui comptait 1.134.000 membres avant la guerre. Les cadres et les travailleurs du Parti communiste étaient importés d'autres républiques soviétiques - principalement de Russie - pour satisfaire les besoins en main-d'oeuvre du complexe militaro-industriel nouvellement mis en place sans se préoccuper des besoins et des ressources locaux. Le programme d'industrialisation nécessitait une main-d'oeuvre non qualifiée et semi qualifiée qu'il était impossible de trouver sur place. En revanche, la Russie disposait d'un réservoir considérable d'ouvriers non qualifiés et semi qualifiés récemment implantés dans les villes à la suite de la collectivisation de l'agriculture qui avait dépeuplé et déshérité les régions agricoles improductives de la Russie soviétique. En conséquence de cette politique, la proportion d'Estoniens dans la population civile allait diminuer, passant de 93 % en 1939 à 62 % aujourd'hui (compte non tenu de l'incidence démographique de la forte garnison militaire stationnée en permanence aux frontières après l'annexion par la Russie soviétique de certains territoires à composition ethnique mixte). Etant donné que la taille des garnisons à différentes époques n'a jamais été officiellement révélée, l'on ne peut donner à terme qu'une estimation de la situation démographique globale.

Au cours de la lutte menée de 1987 à 1991 pour rétablir l'indépendance, une organisation populaire appelée le Congrès d'Estonie s'évertua à fédérer tous ceux qui avaient été citoyens de la première République d'Estonie, ainsi que leurs descendants. Le Congrès tenta de préserver la continuité *de jure* tant de la République que de la citoyenneté au sein de la République. Ces concepts furent généralement bien accueillis et constituèrent le fondement de la législation ultérieure, notamment la Loi sur la citoyenneté et la Loi sur les étrangers.

En substance, ces lois s'évertuaient à rechercher un moyen humain, politiquement acceptable et légalement viable de gérer les conséquences de la terreur qu'avaient fait régner les Soviétiques et des transferts forcés de populations qu'ils avaient effectués. Or, ces lois se sont heurtées à de vives critiques émanant de plusieurs milieux. Les Estoniens souhaitaient, autant qu'il était possible, revenir à l'Estonie d'avant la deuxième Guerre mondiale, tandis que les nouveaux immigrants implantés, originaires des diverses républiques soviétiques, protestaient contre la perte des privilèges et avantages dont ils avaient joui durant l'ère brejnevienne. Les conseillers et les Etats étrangers cherchaient, eux, à éluder les conséquences morales et légales de la domination coloniale russo-soviétique, alors que Moscou tenait à maintenir autant d'influence et de pouvoir d'intervention qu'il était possible dans les "provinces baltes" dont la perte était déplorée par une partie non négligeable de la classe politique de la Russie post-soviétique.

Pour résoudre la question de la citoyenneté, la Russie était favorable à "l'option zéro" qui permettrait aux résidents de l'ex-URSS d'acquérir automatiquement la citoyenneté dans le pays sous la juridiction duquel ils vivent. Dans sa forme la plus extrême, "l'option zéro" incluait les millions de militaires russes en service actif ou retraités stationnés hors de Russie, et était assortie du concept de la double citoyenneté pour les Russes de souche et les "russophones" vivant hors de Russie. Au contraire, le législateur estonien estimait que la naturalisation volontaire et la citoyenneté unique constitueraient le moyen le plus sûr de garantir la stabilité et la sécurité - citant en exemple l'instabilité chronique provoquée par "l'option zéro" en Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Tadjikistan, et dans la Crimée ukrainienne. Même si la majorité des Russes de souche résidant en Estonie peut trouver "l'option zéro" beaucoup plus pratique, le fait d'imposer la citoyenneté sur une base *ius soli* aurait entraîné la naturalisation d'une minorité non négligeable qui refuse de reconnaître la souveraineté et la légitimité de l'Etat estonien.

Pendant des siècles, l'empire russe et l'URSS ont appliqué le principe de citoyenneté adopté par la plupart des pays européens, à savoir le *ius sanguinis* ou la citoyenneté acquise par les parents. Des pays plus orientés vers l'immigration - comme les Etats-Unis - appliquent le principe du *ius soli*, ou la citoyenneté acquise selon le lieu de naissance. Avec l'adoption par la Fédération de Russie de la Loi sur la citoyenneté, le 6 février 1992, la Russie a rompu avec sa propre tradition juridique et s'est convertie au *ius soli*.

Dans la foulée, la Russie a maintenu la pression sur les pays de la CEI et les Etats baltes afin de les amener à accepter le *ius soli* dans son expression la plus extrême, et à octroyer la citoyenneté à tous ceux qui étaient présents sur leurs territoires au moment où l'URSS a cessé d'exister. Des Etats baltes, seule la Lituanie s'est engagée dans cette voie, étant donné que la situation démographique dans ce pays n'avait pas été considérablement modifiée par les transferts forcés de populations. Quant à l'Estonie et à la Lettonie, cette solution était inacceptable à leurs yeux.

Avant l'examen de la Loi sur les étrangers, les lois sur la citoyenneté et la langue avaient provoqué de vives protestations à Moscou, mais en Estonie, l'opposition active semblait se résumer aux sphères des militants communistes. Des groupes modérés représentant des résidents non citoyens acceptèrent la législation sur la citoyenneté et la langue, en suggérant d'y apporter des changements, dont le plus radical demandait l'instauration officielle du bilinguisme par l'Assemblée russe.

L'opposition intérieure à la Loi estonienne sur les étrangers a été stimulée par l'adoption antérieure de la Loi sur les élections, disposant que seuls les citoyens pouvaient présenter leur candidature aux fonctions municipales, même si les non citoyens justifiant de cinq années de résidence pouvaient voter aux élections municipales. L'adoption de cette loi suscita l'antagonisme des élus de la région nord-orientale de l'Estonie - une zone qui avait fait l'objet d'une purification

ethnique après la deuxième Guerre mondiale et qui avait abrité une unité de traitement atomique destinée par la suite à d'autres fins militaro-industrielles. Craignant de perdre leur bastion, ces responsables publics s'associèrent avec les militants ex-communistes pour contrecarrer les dispositions de la Loi sur les étrangers, et eurent des contacts fréquents avec des représentants du gouvernement russe au cours de cette période. Du fait de la virulente campagne de désinformation en langue russe qui avait entouré l'examen de la Loi sur les étrangers, de nombreux résidents locaux non citoyens commencèrent à avoir peur, craignant pour leurs droits de l'homme, craignant de perdre leur emploi, ou d'être expulsés. La Loi sur les élections constituait déjà une menace directe pour l'assise politique et les intérêts économiques des non citoyens élus aux fonctions officielles à Narva et à Sillamae. Les conseils municipaux tant de Narva que de Sillamae étaient dominés par des éléments de l'ancienne nomenklatura, qui avaient été favorables au coup d'Etat de 1991 contre Gorbatchev.

En revanche, les non citoyens de la capitale, Tallinn, semblaient se préoccuper moins des effets de la Loi sur les élections et de la Loi sur les étrangers que des questions économiques - ce qui n'était pas surprenant étant donné que Tallinn était en première ligne sur le front de la privatisation et de la mise en place d'un nouveau système de commerce. Narva et Sillamae étaient en retard à cet égard, du fait, en partie, de la réticence des dirigeants locaux à soutenir le changement économique.

Le 26 février 1992, le Conseil suprême de l'Estonie avait reconfirmé la validité de la Loi sur la citoyenneté de 1938 de la République de l'Estonie, reconnaissant *de jure* la continuité de la citoyenneté estonienne. Cette citoyenneté était donc renouvelée (par opposition à celle octroyée) aux personnes déjà citoyens au 16 juin 1940 et à leurs descendants. Des procédures de naturalisation peu contraignantes furent mises en place pour les non citoyens, prévoyant certaines exemptions pour les invalides et les retraités. Des procédures accélérées furent prévues pour les non citoyens qui avaient pris une part active dans le mouvement pour l'indépendance.

Tout non citoyen résidant en Estonie au 30 mars 1990 et ayant déposé une demande dans les plus brefs délais obtenait la citoyenneté jusqu'en avril 1993, s'il réussissait à l'épreuve de connaissance de la langue. Entre-temps, la Fédération de Russie avait offert la citoyenneté à l'ensemble des citoyens de l'ex-URSS, quel que soit leur lieu de résidence. Cependant, relativement peu de résidents non citoyens ont effectivement demandé à obtenir la citoyenneté estonienne ou russe. Un sondage réalisé en 1993 a fait apparaître que 56 % de l'ensemble des résidents non citoyens avaient l'intention de demander la citoyenneté estonienne contre 10 % pour la citoyenneté russe.

Le temps aidant, des modifications et des précisions ont été apportées, afin de corriger certaines ambiguïtés dans le langage de la première mouture de la loi sur la citoyenneté, qui avaient été source de critiques ou de

malentendus - en particulier le concept de "revenu stable". Le 7 mai 1992, dans une note adressée au Conseil de l'Europe, le Ministre russe des affaires étrangères, Andreï Kozyrev, suggéra que la législation sur la langue commencerait d'abord par déposséder les personnes non autochtones de leur emploi avant de leur confisquer leur citoyenneté, et accusa l'Estonie de promouvoir "l'intolérance, un nationalisme outrancier et la xénophobie".

La législation adoptée par la suite précisait clairement que le "revenu" s'entendait de tout type de revenu, y compris les indemnités de chômage et les allocations d'aide sociale. Un des obstacles les plus sérieux est lié au refus d'accorder la citoyenneté aux anciens membres du KGB, au personnel militaire en service actif, aux anciens officiers militaires et à leurs familles. Le gouvernement russe affirme que les membres des forces d'occupation devraient avoir automatiquement droit à la citoyenneté (de préférence la double nationalité), des indemnités de logement permanentes et des avantages sociaux correspondant à leur "honneur et dignité". Un certain nombre des officiers de l'armée et du KGB retraités vivant en Estonie ont pris part à des opérations menées contre le mouvement de résistance armée de l'après-guerre.⁹ Un certain nombre d'autres vétérans soviétiques ont participé à des arrestations et meurtres en masse, à des actes de torture et à des déportations, et pourraient être accusés de crimes contre l'humanité. Cela est particulièrement

vrai pour les agents soviétiques du KGB, dont pratiquement tous ont été activement impliqués dans la violation des règles les plus élémentaires des droits de l'homme. Afin de garantir la sécurité et la stabilité de l'Etat, l'Estonie n'a pas jugé approprié de devoir accorder la citoyenneté à des personnes qui ont effectivement consacré la totalité de leur vie active à empêcher le rétablissement de l'indépendance balte.

La législation sur la langue a soulevé une vive polémique. L'adoption de la loi n'était pas tant critiquée parce que le test linguistique était trop difficile, mais plutôt du fait que même les postulants à la citoyenneté devaient être capables de parler la langue nationale. Une loi analogue fait de la connaissance de la langue une condition à remplir avant de pouvoir postuler à une variété d'emplois - tels que dirigeants d'entreprise, personnel médical ou membre de la police - et établit un système relativement libéral de délais échelonnés qui seront probablement reconduits. Les Estoniens tiennent pour très important la possibilité d'accès aux services de base dans leur propre pays dans leur langue nationale. Au cours des années d'occupation soviétique, les estoniens avaient l'habitude d'être insultés par les Russes qui leur conseillaient de "parler une langue humaine", s'il leur venait à l'idée de s'exprimer en Estonien dans un cadre officiel ou commercial. La version finale de la Loi sur la langue a été adoptée le 10 février 1993 après de longs débats. Il a été instamment demandé au gouvernement

⁹ Le dernier membre actif connu du mouvement estonien de résistance armée de l'après-guerre a trouvé la mort dans une fusillade avec des agents du KGB au début des années 70.

estonien d'accroître le nombre d'enseignants de la langue estonienne et de prendre en charge le coût d'acquisition des matériels pédagogiques comme un geste souhaitable de bonne volonté à l'égard des minorités.

En février 1995, le parlement estonien (précédemment appelé Conseil suprême ou "Ulemnoukogu", aujourd'hui dénommé "Riigikogu", ce qui signifie littéralement "Conseil d'Etat") a adopté une loi aux termes de laquelle l'estonien devient la seule langue officielle du pays, les autres langues, y compris le russe, étant déclarées langues étrangères. La loi autorise l'usage du russe parallèlement à l'estonien dans les régions où les Russes d'origine forment la majorité de la population.

Le 19 janvier 1995, le parlement a adopté une nouvelle loi plus complète sur la citoyenneté. Aux termes de cette loi, qui a été mise en conformité les normes de l'Union européenne, il faut avoir résidé dans le pays pendant cinq ans (deux ans auparavant) pour pouvoir prétendre à la citoyenneté estonienne. La nouvelle loi impose également de passer un test de connaissance de la Constitution estonienne en plus du test de connaissance de la langue.

Ces conditions explicitées, examinons la version initiale de la Loi estonienne sur les étrangers adoptée le 21 juin 1993. Elle définit le statut des étrangers, des résidents temporaires et des résidents permanents en Estonie. Les résidents qui ne bénéficient pas de la citoyenneté jouissent des mêmes droits humains et sociaux que les citoyens

estoniens. Les non citoyens auxquels a été accordé un permis de résidence au 1er juillet 1990 l'ont obtenu en bonne et due forme en vertu de la loi estonienne et ne peuvent être soumis aux règles d'exception prévues par la loi. Les non citoyens ayant un permis de résidence octroyé par la République socialiste soviétique d'Estonie avant le 1er juillet 1990, sont tenus de demander un permis de résidence dans un délai d'une année pendant une période déterminée. Ceux qui ne souhaitent pas présenter une demande disposent d'une année supplémentaire pour quitter le pays. La plupart des requérants de permis de résidence permanente l'obtiennent automatiquement; son renouvellement est également automatique sauf si le titulaire a commis un délit grave ou porté atteinte à la sécurité nationale.

Les personnes concernées par les mesures d'exception sont le personnel militaire en service actif et les officiers retraités des forces armées; les personnes qui ont été ou sont encore employées par un service de renseignements ou de sécurité étranger; les criminels et anciens criminels; et certaines personnes qui ont porté atteinte à la sécurité nationale ou œuvré contre les intérêts nationaux de l'Estonie.

La loi établit des procédures pour la délivrance de passeports étrangers et pour l'utilisation continue de passeports soviétiques pour certaines personnes. L'acquisition d'une citoyenneté étrangère n'a en soi aucune influence sur les droits que confère le permis de résidence ou sur les avantages économiques et sociaux.

Il est important de noter que les premières protestations contre cette loi ne sont pas venues des résidents locaux concernés par la loi, mais du Ministre russe des affaires étrangères, quelques jours seulement après son adoption. Profitant de son discours à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993, le Ministre des affaires étrangères, Andreï Kozyrev, invoqua en termes voilés la situation en Estonie, en parlant "de nettoyage ethnique avec des gants blancs". Le 18 juin, l'Estonie fut accusée de "compromettre ses relations avec la Russie, d'entretenir un nationalisme outrancier, d'avoir des visées expansionnistes, d'exercer des pressions sur les militaires, et d'avoir une attitude inamicale à l'égard de la Russie", et "d'écarter les non résidents de l'emploi, des prestations sociales et de leur refuser des droits politiques". Des déclarations similaires se sont succédées presque tous les jours jusqu'au 24 juin 1993 lorsque, dans une déclaration publiée au nom du Président russe Boris Eltsine, il fut indiqué que l'Estonie avait "oublié un certain nombre de réalités géopolitiques", et que la Russie avait "les moyens de les lui rappeler".

Avant l'adoption de la Loi sur les étrangers, la Fédération de Russie s'était plainte du fait que l'Estonie avait réactualisé ses lois de 1938 sur les étrangers et sur la langue. Bien que les questions relatives à la citoyenneté relèvent entièrement de la juridiction nationale d'un Etat, la Russie a ignoré ce principe ancré depuis longtemps dans

les moeurs en portant la question devant les Nations Unies et en demandant au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de Varsovie d'enquêter sur la question. Etant donné que les prescriptions de la législation estonienne de 1938 sur la citoyenneté sont assez libérales par rapport aux lois similaires adoptées dans beaucoup d'autres Etats, les protestations de la Russie n'ont pas rencontré beaucoup de sympathisants.¹⁰

Les déclarations hostiles de la Russie furent suivies d'une manifestation antigouvernementale organisée par les politiciens de Narva et de Sillamae et d'une marche à Tallinn. Ecoutant les suggestions de capitales occidentales alarmées, le Président Lennart Meri refusa de signer la Loi sur les étrangers le 25 juin, et proposa plutôt de solliciter l'avis des experts de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Une "Table ronde" sur les questions ethniques fut mise en place en tant que mécanisme permettant aux diverses minorités d'exprimer leurs préoccupations au sujet de la législation estonienne. Malgré cela, le Conseil municipal de Narva appela à un référendum sur l'autonomie, le 28 juin. Le 30 juin, de hauts fonctionnaires estoniens conduits par le Ministre Luik se rendirent à Narva pour expliquer la Loi sur les étrangers et d'autres textes législatifs. Le Ministre de la justice demanda au Conseil municipal de Narva d'annuler le référendum étant donné qu'il l'avait déclaré inconstitutionnel. Une période d'attente fut

¹⁰ Le 9 juillet 1993, la Communauté européenne a publié une "Déclaration sur l'Estonie". Voir aussi l'article du Premier ministre suédois Carl Bildt publié dans le numéro du *International Herald Tribune* du 27 juillet.

officiellement déclarée jusqu'au 11 août 1993, date à laquelle devait être tranchée la question de la légalité du référendum. Le 4 juillet, Sillamae planifia à son tour un référendum, le maire nationaliste de St. Petersburg, M. Sobchak, accusant l'Estonie de se préparer à expulser la population russe.

Le 1^{er} juillet, le parlement russe vota à l'unanimité de ses 160 voix pour que des sanctions soient prises contre l'Estonie, demandant à M. Eltsine d'exercer des pressions politiques et économiques et de prolonger la suspension actuelle du retrait de ses soldats. Les négociations avec l'Estonie et la Lettonie sur le retrait des forces d'occupation de l'ex-URSS encore en stationnement - auquel les militaires étaient défavorables - étaient déjà dans l'impasse. Le fait qu'on cherchait obstinément à établir un lien entre le retrait des soldats et ce que les Russes qualifiaient de "violations des droits de l'homme" posa le problème de savoir si les questions afférentes à la citoyenneté et à la langue n'étaient pas un écran de fumée visant à maintenir le plus longtemps possible une présence militaire. En tout état de cause, la présence constante de garnisons russes - dont le nombre dépassait de loin les armées estonienne et lettone modestes et sous-équipées - augmentait les risques d'une intervention, ainsi que le sentiment d'une menace extérieure.

Tant l'OSCE que le Conseil de l'Europe réagirent rapidement à la demande du Président Meri de passer en revue la loi. L'OSCE donna suite le 1^{er} juillet et le Conseil de l'Europe suivit le 2 juillet. Après avoir digéré

leurs conseils, le Président Meri convoqua le parlement en session extraordinaire. Le 8 juillet, le parlement adopta le texte révisé de la Loi sur les étrangers, auquel étaient apportés 19 amendements séparés. En substance, la Loi sur les étrangers était restée inchangée, mais le texte était maintenant plus clair et comportait dans sa forme des dispositions additionnelles visant à rassurer les non citoyens. Le libellé était devenu plus explicite, le droit d'appel était cité plus souvent, et l'accent était mis sur le droit de bénéficier d'un permis de résidence, mais sans que les conditions initiales de son octroi n'aient été altérées. La loi continuait de traduire la volonté de la majorité des Estoniens de voir les militaires russes et autres personnes étroitement associées aux forces d'occupation de l'ex-Union soviétique quitter complètement le pays. A cet égard et malgré les conseils de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, le législateur n'a pas voulu adopter des dispositions plus libérales, mais a néanmoins établi que les officiers militaires en activité ou à la retraite ainsi que leurs familles pouvaient demander à bénéficier d'exemptions s'ils souhaitaient devenir des résidents permanents.

Les changements au fond incluaient la suppression de la disposition qui prescrivait le renouvellement du permis de résidence permanente tous les cinq ans. Les motifs justifiant le refus d'accorder le permis de résidence ont été définis avec plus de précision, le principal motif de refus étant l'atteinte à la sûreté nationale. Une disposition expresse a été ajoutée à la loi réglementant la réhabilitation des anciens criminels.

Le 9 juillet, l'Union européenne publia une "Déclaration sur l'Estonie" dans laquelle elle se félicitait du texte révisé de la Loi sur les étrangers. Dans son Rapport du personnel (septembre 1993), l'OSCE donnait (en partie) son évaluation dans les termes suivants :

"Que la communauté russe trouve sa place dans une future Estonie avec un degré raisonnable de tranquillité, ou que l'Estonie devienne un autre foyer de tensions ethniques en Europe dépendra de plusieurs facteurs ... (dont un) sera fonction de l'attitude des Russes et des Estoniens eux-mêmes. Les Russes d'Estonie doivent se faire à l'idée qu'ils vivent dans un pays indépendant, voisin de la Russie, mais qui ne fait pas partie de la Russie. Ils devront envisager des changements majeurs dans leur vie, domaine peu familier à de nombreux individus habitués à ce qu'on prenne les décisions à leur place.

Les Russes doivent également comprendre pourquoi leur présence en Estonie est difficile à accepter pour nombre d'Estoniens ; admettre que même s'ils n'ont pas personnellement participé à la répression, eux ou leurs prédécesseurs ont été utilisés par le régime communiste pour supprimer leur nation et leur peuple; et que, chaque fois que les Estoniens ont

été contraints de s'adresser à quelqu'un dans une langue autre que la leur dans leur propre pays, cela leur a rappelé cette annihilation.

Quelles que soient les concessions que pourra faire Tallinn (et dans quelque domaine que ce soit), ces éléments, qui n'ont jamais digéré la perte des Etats baltes utiliseront tous les prétextes, valables ou pas, pour porter contre l'Estonie des accusations de violations des droits de l'homme. C'est pour cela qu'il est essentiel que la communauté internationale... condamne toute diatribe hystérique ou acte contraires aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux engagements de la CSCE, de quelque côté qu'ils viennent".

Bien que les allégations de discrimination à l'encontre des Russes aient été réfutées en maintes occasions par les Nations Unies, l'OSCE (ex-CSCE) et divers organes européens, il est toujours bon de savoir qu'un autre organe d'experts est arrivé à la même conclusion, en déjouant effectivement les menées apparentes de la Russie visant à peser sur la politique intérieure de l'Estonie par tierces parties interposées. De même, les prédictions alarmistes de la Russie concernant l'imminence de troubles civils se sont révélées une fois encore des exagérations fondées sur des arrière-pensées politiques ou – dans le pire des cas – une tentative avortée de créer

les conditions pouvant conduire au démembrement de l'Estonie. Malheureusement, la Russie a réussi dans une certaine mesure à fomenter de telles agitations dans la région du Transdnestr (Transnistrie) en Moldavie, dans la région de l'Abkhazie en Géorgie et, dans une moindre mesure, dans la région de Crimée en Ukraine. Une application juste de la Loi sur les étrangers par l'Estonie permettrait dans l'avenir de déjouer l'habileté de la Fédération de Russie d'obtenir des concessions politiques en portant des accusations de violations des droits de l'homme, si elle ne tient pas à perdre davantage de crédibilité sur la question.

Toutefois, la reconnaissance internationale reçue par la Loi sur les étrangers n'a pas désamorcé le polémisme autour de la question de la résidence permanente. Dans le cadre des négociations sur le retrait des soldats, actuellement dans l'impasse, certaines dispositions de la Loi sur les étrangers relatives au statut des citoyens russes et militaires retraités de l'ex-URSS et de leurs dépendants ont continué d'être contestées par les négociateurs russes. Au cours de pourparlers ultérieurs sur la levée de la garnison russe du territoire estonien, la Russie est plusieurs fois revenue sur ses engagements précédents, en insistant sur l'octroi inconditionnel du statut de résident permanent pour tous les militaires soviétiques démobilisés vivant en Estonie. Alors que le gouver-

nement estonien s'était clairement déclaré disposé à examiner la question de la résidence au cas par cas (en particulier au sujet des personnes nées avant 1939), les négociateurs russes ont posé leur exigence comme la condition *sine qua non* de leur retrait. Après plusieurs rencontres entre hauts responsables et diverses déclarations virulentes, le Président de l'Estonie, Lennart Meri et le Président russe Boris Eltsine signèrent un accord le 26 juillet, prévoyant le départ de la quasi totalité des membres des forces armées russes encore stationnés en Estonie au plus tard le 31 août 1994. Ils signèrent parallèlement un accord régularisant la résidence permanente de quelque 10.000 militaires russes retraités vivant en Estonie. L'Estonie se réserva le droit d'instituer une commission chargée d'examiner au cas par cas les demandes de résidence présentées par les militaires russes retraités, et d'expulser les retraités dont la conduite serait considérée comme pouvant être dangereuse pour la société estonienne.¹¹

L'application effective de la Loi sur les étrangers s'est heurtée à quelques obstacles. Premièrement, le gouvernement estonien a pris du retard dans la préparation de la documentation officielle destinée à établir les permis de résidence et de travail. Outre ce retard, les offices de la migration et de la nationalité ont été fusionnés et réorganisés, ce qui a bouleversé le traitement normal des permis. Cette

¹¹ Le 8 juin 1995, le Premier ministre estonien, Tiit Vahi, a annoncé que le gouvernement finlandais était disposé à débloquer plusieurs millions de marks finlandais pour aider au rapatriement d'environ 10.000 militaires russes retraités vivant actuellement en Estonie.

documentation bureaucratique fut finalement prête en mars 1994, mais certains journaux russes locaux conseillèrent à leurs lecteurs d'ignorer la loi et de ne pas déposer de demandes de permis. En avril 1994, il devint évident que les délais prévus pour légaliser le statut des étrangers ne pourraient pas être tenus. Le 18 mai 1994, le parlement adopta la Loi portant institution des titres de voyage temporaires, repoussant à juillet 1995 la date butoir prévue dans la Loi sur les étrangers concernant les demandes de permis de résidence et de travail.

Toutefois, à l'approche de cette date fixée au 12 juillet, près de 150.000 des 400.000 non citoyens recensés en Estonie ne s'étaient pas encore présentés pour demander un permis de résidence ou de travail. Un des fonctionnaires chargés des affaires des minorités déclara qu'"il y avait un certain nombre de personnes qui sont nées et ont été élevées en Estonie et qui estiment ne pas avoir à présenter une demande pour continuer de vivre dans le pays. Certains d'entre elles ne feront simplement pas la demande". Selon des informations émanant de la communauté russe, la raison qui expliquait la réaction lente des gens face à la date butoir du 12 juillet était que l'acceptation d'un permis de résidence temporaire entraînerait la perte d'avantages sociaux. La Loi sur les étrangers disposait que les personnes qui vivaient dans le pays sans permis de résidence perdraient le droit d'acheter leur appartement ainsi que le droit à certains avantages tels que l'assurance-maladie et les allocations familiales.

Des tentatives ont été faites par le nouveau gouvernement de centre-gauche pour proposer des amendements qui auraient donné une deuxième chance aux personnes qui n'avaient pas présenté leur demande dans les délais, mais ces amendements furent défaits par le parti d'opposition de droite lors de la dernière session ordinaire du parlement précédant les trois mois de vacances parlementaires d'été. A l'issue d'une session extraordinaire spectaculaire du parlement estonien, la date d'échéance du dépôt fut prorogée au-delà du 12 juillet, donnant au Ministère de l'intérieur quatre mois supplémentaires pour recevoir des demandes. Les personnes qui ne s'étaient pas présentées avant le 12 juillet ne pourraient toutefois pas voter au prochain tour des élections locales et s'exposaient à d'autres limitations. Le vote pour l'extension de la date d'échéance (57-0) eut lieu cinq minutes avant la clôture de la session et après que 31 députés conservateurs eurent quitté l'assemblée.

Les amendements proposés avaient été salués par la faction russe qui estimait qu'ils permettraient de déterminer avec plus de précision le statut juridique des non citoyens en Estonie. Une proposition avancée par la faction russe au parlement visant à accorder automatiquement le statut de résidents permanents à toutes les personnes qui habitaient en Estonie avant le 1^{er} juillet 1990 obtint un vote négatif du parlement. Toutefois, l'on espère que le gouvernement actuel, qui a souvent proclamé son intention d'encourager l'intégration des étrangers et de promouvoir de meilleures relations avec la Russie, réussira à faire voter rapidement un amen-

dement à la Loi sur les étrangers. Andres Kollist, Directeur général du Bureau de la citoyenneté et de la migration d'Estonie, a annoncé que le nombre total de citoyens russes implantés en Estonie au 15 mai 1995 était de 71.700. Il a également cité le chiffre de 50.000 comme étant celui du nombre de résidents illégaux en Estonie. Selon M. Kollist, la Loi sur les étrangers en vigueur en Estonie est dangereuse puisqu'elle encourage un certain nombre d'anciens citoyens soviétiques non estoniens à acquérir la citoyenneté russe. La conséquence est que Narva compte plus de citoyens russes que de citoyens estoniens. Il s'est également dit préoccupé de la corruption qui existe au sein du Bureau de la citoyenneté et de la migration. En effet, un ancien Premier ministre avait été arrêté pour des pots-de-vin offerts à des fonctionnaires afin qu'ils délivrent des passeports estoniens à des hommes d'affaires associés russes; cette charge a néanmoins été abandonnée pour provocation policière à l'infraction – certaines critiques disent pour des motifs de célébrité.

Tout ceci peut ne pas inciter à l'optimisme mais je voudrais juste citer un sondage effectué le 13 avril 1995 auprès de la population d'origine Russe. Selon ce sondage, seuls 2 % souhaitaient émigrer ailleurs; plus de la moitié ont déclaré n'avoir jamais été témoins d'un conflit inter-ethnique; 87 % disent n'avoir jamais pris part à un conflit interethnique. 9 % seulement ont affirmé être sérieusement préoccupés par la possibilité d'une tension ethnique entre Russes et Estoniens, et seulement 8 % ont estimé que les intérêts

des Russes en Estonie étaient actuellement lésés, et que cette situation était un problème pour eux. Environ 66 % étaient d'avis que l'Estonie devait rester indépendante afin de réussir son développement.

Mais cinq jours plus tard, le 18 avril, le Ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, Andreï Kozyrev, déclarait à l'occasion d'une réunion du Conseil russe de défense et de politique étrangère à Moscou, que la Russie pourrait faire usage de la force militaire pour protéger les 26 millions de Russes vivant à l'étranger, et ajoutait qu'il existait "aussi d'autres moyens de protéger les Russes vivant à l'étranger", sous-entendus les pressions diplomatiques, politiques et économiques. Ce commentaire fait partie d'une série de déclarations musclées faites par des responsables publics russes en matière de politique étrangère. Andreï Kozyrev accusa également l'Estonie et la Lettonie de conduire une "politique délibérée d'assignation à résidence des Russes de souche". Deux jours plus tard, après que plusieurs ministres des affaires étrangères eurent demandé à M. Kozyrev de donner des précisions concernant ses commentaires, celui-ci tenta de minimiser ses propos en déclarant que rien dans ses commentaires n'était nouveau et qu'il n'avait cessé de les répéter depuis cinq ans.

La Lettonie

Tandis qu'en Estonie la plupart des russophones sont concentrés à Tallinn et dans la région du Nord-est, en Lettonie, ils sont répartis sur les sept

plus grandes villes où ils forment plus de la moitié des habitants.¹² Ils appartiennent à plusieurs groupes distincts : 1) employés de bureau rescapés du régime soviétique et du Parti communiste; 2) dirigeants et ouvriers du complexe militaro-industriel construit par les Soviétiques après la deuxième Guerre mondiale; 3) retraités de l'armée et du KGB et leurs familles; 4) "Chasseurs de fortune" de style soviétique dont 40.000 arrivaient chaque année en Lettonie (dans les années 1960, 70 et 80) et 30.000 sont partis laissant derrière eux des enfants abandonnés; 5) quelques dissidents et intellectuels pour qui Riga constituait le "proche étranger", même durant l'ère soviétique; et 6) une caste de criminels/affairistes connue sous le nom de "mafia" locale. Tous ces gens posent des problèmes non seulement politiques, mais aussi économiques - contrairement aux Russes de souche et autres minorités ethniques qui ont vécu en Lettonie pendant des générations et trouvé leur place sans difficultés dans tous les domaines d'activité.

La Lettonie a perdu 35 % de sa population d'origine, du fait de la deuxième Guerre mondiale et des régimes d'occupation nazi et sovié-

tique. Parmi ce nombre, 232.000 ont péri entre les mains de Nazis et des Soviétiques alors que 331.000 se sont réfugiés à l'Ouest ou ne sont jamais revenus des camps de travail ou de leur exil forcé.¹³

Suite à l'occupation du pays par les Soviétiques, ceux-ci établirent leur propres lois dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui. La discrimination à l'égard de la population locale s'est exprimée en divers domaines : 1) Les postes de responsabilité au sein du gouvernement, du parti et des entreprises d'Etat étaient confiés à des étrangers - les Lettons étaient considérés comme n'étant pas dignes de confiance. Certains de ces anciens chefs ont profité de leur position pour décider des expropriations et devenir eux-mêmes des "hommes d'affaires" dans certains cas, causant parfois des ravages dans l'économie bourgeoise de la Lettonie. Outre le fait de ne pouvoir accéder aux postes de responsabilité, la plupart des Lettons se voyaient également interdire l'accès aux carrières techniques dans les métiers considérés comme "sensibles" ou nécessitant des contacts avec des étrangers. 2) Dans le cadre de la politique de logement, la priorité était donnée au personnel militaire, y

¹² Sur 2,7 millions d'habitants en Lettonie, 54 % sont des Lettons (alors que leur proportion était de 75% avant la Deuxième Guerre mondiale). Pendant le régime soviétique, la capitale de la Lettonie, Riga, était un important centre administratif, industriel et militaire soviétique. D'autres villes lettones étaient des destinations prisées pour les retraités de l'armée et du KGB soviétiques qui avaient la priorité en matière de logement aux dépens de la population locale.

¹³ Aux confins de la Sibirie vit une population de Lettons estimée à 200.000 personnes (qui ne possèdent pas leurs propres écoles, journaux ou radio). Beaucoup d'entre eux ont été exilés par la force en 1941 et 1949 après des arrestations en masse. Certains ont été condamnés à l'exil intérieur après avoir purgé des peines de travaux forcés. Le gouvernement russe entrave leur retour en Lettonie en refusant de donner des informations et même en répandant de fausses rumeurs parmi eux.

compris les retraités. Des logements modernes étaient construits à l'usage des seuls immigrants des autres républiques soviétiques. 3) L'usage de la langue russe était obligatoire en Lettonie dans toutes les sphères de l'activité officielle et commerciale, à l'exclusion virtuelle de la langue nationale, le Letton. Les personnes qui s'aventuraient à conduire leurs affaires normales en langue lettone faisaient l'objet d'injures et de brimades. 4) En matière d'éducation, une curieuse version de l'histoire était enseignée; l'économie, la philosophie et les sciences politiques étaient remplacées par le Marxisme, et la religion interdite. Les enseignants qui se pliaient de bonne grâce au régime soviétique occupaient les principaux postes, affectant tous les échelons de l'enseignement.¹⁴ 5) Pour ce qui est de la propriété privée, les Soviétiques avaient confisqué tous les biens privés et les comptes bancaires.

Avec le rétablissement de l'indépendance en Lettonie et la politique engagée par le nouveau gouvernement pour réparer les injustices, de vigoureuses objections se sont faites entendre, émanant non seulement des personnes concernées, mais également de Moscou. Les arguments soulevés contre la Loi sur la langue, la Loi sur la citoyenneté et la Loi sur les étrangers sont presque identiques à ceux développés en Estonie un an plus tôt. Les organisations internationales de défense des droits de l'homme ont instamment prié les Lettons "d'oublier le passé" et

de se montrer "généreux". Ce faisant, ces organisations ont complètement ignoré le fait qu'un nombre considérable de personnes non assimilées et hostiles, précédemment employées dans le complexe militaro-industriel, s'était retrouvé sans emploi. Les usines ont été fermées à l'instigation du Fonds monétaire international et aucune installation de cette ampleur n'est prévue pour la Lettonie dans un avenir prévisible, la Lettonie manquant de ressources naturelles, de sources d'énergie nationales et de débouchés pour une industrie lourde. Certaines de ces entreprises pourraient néanmoins être sauvées et rouvertes en Russie, si l'on trouvait des investisseurs disposés à financer un tel transfert. Cette solution permettrait de résoudre le problème de cette main-d'oeuvre devant apprendre une autre langue, de relancer l'économie russe et de soulager la Lettonie d'un problème structurel de chômage auquel elle ne peut venir à bout aisément. La compassion occidentale pour les minorités prises dans ces bouleversements rapides serait davantage appréciée si les pays occidentaux se résolvaient à mettre en place un plan d'émigration et à absorber quelques centaines de milliers d'ouvriers industriels russes parmi ceux qui vivent en Lettonie. Ils constitueraient des immigrants utiles, car ils sont travailleurs, possèdent une relativement bonne éducation et seraient heureux de recommencer une nouvelle vie avec un avenir prometteur. Le nombre restant pourrait en définitive être inséré sans mal dans le tissu économique local en

¹⁴ Par exemple, le Rapport annuel du Comité des droits de l'homme des Nations Unies déplore en Lettonie le manque de juges correctement formés. L'expérience du droit international y est particulièrement rare.

reconstruction. Ce qui fait vraiment problème, ce n'est pas tant une quelconque discrimination à l'égard de cette minorité artificiellement créée que leur importance démographique.

En règle générale, les Lettons aiment les étrangers - ils pensent que "les étrangers sont bons pour les affaires". Avant la deuxième Guerre mondiale, les lois sur les minorités étaient très libérales au regard des conditions de l'époque. Aujourd'hui encore, les Lettons sont assez amicaux à l'égard de ceux qu'ils appellent les "minorités authentiques", lesquelles incluent les rescapés du tremblement de terre en Arménie, les ouvriers vietnamiens de l'industrie textile, les orphelins grecs de la guerre civile, les minorités traditionnelles juives et polonaises, les Allemands baltes et les Anciens Croyants (Russes orthodoxes qui avaient fui les terres intérieures de la Russie pour échapper à la persécution religieuse, et qui se sont installés dans les régions dépeuplées d'Estonie et de Lettonie après la guerre destructive que se sont livrés les Russes et les Suédois au début des années 1700).

Un nombre considérable de "russo-phones" refuse de prendre partie et d'épouser le point de vue de Moscou. Les groupes vociférants qui accusent les Lettons de violations des droits de l'homme sont habituellement dirigés par d'anciens officiers de l'armée soviétique. Certains d'entre eux sont retraités - d'autres viennent tout juste d'acquérir un "statut civil" en mettant leur uniforme au placard et en s'achetant de faux passeports. Il est regrettable que la Lettonie ait cédé aux pressions des Occidentaux et accédé aux demandes

des Russes concernant l'octroi de droits de résidence aux anciens officiers de l'armée soviétique et du KGB en échange d'un accord sur le plan de retrait des soldats russes, qui fut virtuellement achevé au 31 août 1994, malgré son impopularité. Il existe un lien bien plus qu'indirect entre la signature de l'accord au début de mai 1994 et le renversement du gouvernement letton qui est intervenu à la mi-juillet.

Il existe en revanche un lien plus direct entre cet accord et la Loi sur la citoyenneté adoptée le 22 juin 1994. Différentes versions de cette loi ont été discutées par le parlement letton (précédemment appelé Conseil suprême, aujourd'hui dénommé "*Saeima*") au cours des quatre dernières années. Il y eut d'abord quatre propositions concernant la Loi sur la citoyenneté. L'une préconisait "l'option zéro"; deux autres, qui étaient similaires à quelques détails près, devaient finalement constituer la loi adoptée; la quatrième proposition, elle, était la plus contraignante car elle prônait l'expulsion de tous les étrangers vivant en Lettonie depuis l'occupation soviétique (c'est-à-dire depuis 1940).

L'examen de la Loi sur la citoyenneté, qui était en discussion à la *Saeima* pendant l'automne 1993 et avant cela au Conseil suprême pendant les trois précédentes années, fut accéléré par la signature des traités entre la Lettonie et la Russie concernant le retrait des soldats russes. Une version de compromis parrainée par les deux partis politiques centristes (la *Voie de la Lettonie* et l'*Union des agriculteurs lettons*), fut adoptée à titre provisoire en

première lecture, le 26 novembre 1993, intégrant de nombreuses dispositions d'une proposition alternative introduite par le parti d'opposition conservateur, le *Mouvement national pour l'indépendance de la Lettonie*. Qualifié par le Président de la Commission des droits de l'homme de la *Saeima*, Inese Birzniece, de "meilleur compromis qu'il était possible de souhaiter", la législation fut discutée et adoptée officiellement en seconde lecture, le 8 juin 1994. Cette version de la Loi sur la citoyenneté fut présentée aux représentants officiels de l'OSCE et du Conseil de l'Europe pour examen avant son adoption définitive. Les experts internationaux rejetèrent les limitations imposées à la naturalisation des non citoyens nés à l'étranger et demandèrent à la Lettonie de supprimer cette disposition sous peine de ne pas être admise comme membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

Le Premier Ministre Valdis Birkavs tenta de limiter les débats et réussit à obtenir de la *Saeima* qu'elle votât la loi avant les vacances parlementaires de l'été, ce qui fut fait le 21 juin.

La loi confirme l'octroi de la citoyenneté à tous ceux qui étaient citoyens lettons au 17 juin 1940 (date à laquelle la Lettonie fut occupée par l'URSS), ainsi qu'à leurs descendants, tous les autres devant se soumettre à la procédure de naturalisation. La loi limite également la double nationalité. En exception à la règle, les citoyens et leurs descendants qui étaient en exil et n'avaient pas pu retourner en Lettonie entre le 17 juin 1940 et le 21 août 1991 pouvaient encore faire valoir leur

droit à la citoyenneté jusqu'au 1^{er} juillet 1995 et garder leur citoyenneté.

Un certain nombre de restrictions à l'obtention de la naturalisation ont été inscrites dans la loi. Une personne n'obtiendra pas la naturalisation : si elle a utilisé des méthodes contraires à la Constitution pour faire campagne contre l'indépendance de la Lettonie ou la démocratie en Lettonie ; si elle a été condamnée pour avoir exprimé des idées totalitaires ; si elle est fonctionnaire d'un gouvernement étranger ou accomplit son service militaire dans des forces armées étrangères. La loi limite le droit à la citoyenneté pour les retraités de l'armée soviétique et les anciens agents du KGB. En outre, la loi fixe pour l'ensemble des étrangers résidents nés à l'étranger un quota annuel de naturalisation ne pouvant pas dépasser 0,1 % du nombre total des citoyens lettons.

La naturalisation prend effet immédiatement pour un certain nombre de catégories ayant droit à la procédure d'examen rapide, à savoir notamment, tous les Lettons et les Livs (un ancien groupe ethnique minoritaire finno-ougrien en voie d'extinction vivant en Lettonie) ; tous les Estoniens et les Lituanais qui ont vécu au minimum cinq ans en Lettonie ; les étudiants des collèges qui sont titulaires d'un diplôme de langue lettone et qui ont vécu au minimum cinq ans en Lettonie ; les personnes mariées à des citoyens lettons depuis dix ans au minimum et qui ont vécu au minimum cinq ans en Lettonie ; ainsi que d'autres cas particuliers.

En règle générale, pour obtenir la naturalisation, un requérant doit avoir vécu au minimum cinq ans en Lettonie (à compter du 4 mai 1990) ; avoir des connaissances de la langue, de la Constitution et de l'histoire de la Lettonie; disposer d'une source de revenu légale; et prêter un serment d'allégeance à la République de Lettonie. Les personnes répondant à ces critères sont ensuite inscrites sur une liste d'attente suivant leur date de naissance. Tous les étrangers résidents qui ne sont pas nés en Lettonie (dont le nombre est estimé à environ 500.000 personnes) pourront demander leur naturalisation à partir du 1^{er} janvier de l'an 2000.

Après de longs débats, la loi fut adoptée telle qu'elle a été proposée par 66 voix pour et 11 voix contre, avec trois abstentions. Au cours des débats, un certain nombre d'amendements concernant le quota des naturalisations furent proposés et rejetés : le quota fut d'abord supprimé, puis réintroduit. Le Premier ministre Valdis Birkavs, pressentant des complications, demanda au Président Guntis Ulmanis de ne pas signer la loi et de la renvoyer au parlement pour révision. Le Président suivit cette recommandation et, à la fin juin, rappela la *Saeima* partie en vacances parlementaires d'été. Néanmoins, beaucoup de députés en voulurent au gouvernement de les avoir rappelés en session extraordinaire, et manifestèrent leur mécontentement au lieu de s'atteler au calendrier établi par le gouvernement.

Une autre session extraordinaire fut convoquée le 22 juillet, à l'issue de laquelle le quota fut supprimé. Les non

citoyens parlant le letton obtiendront la naturalisation au bout de dix ans à compter de 1995. Durant les cinq premières années les non citoyens nés en Lettonie qui sont éligibles seront naturalisés suivant la catégorie d'âge, les plus jeunes passant en premier. Pendant les cinq dernières années, les non citoyens nés à l'étranger obtiendront leur naturalisation, également suivant la catégorie d'âge. La nouvelle loi lettone sur la citoyenneté entra en vigueur le 11 août 1994.

Le 16 mars 1995, le parlement letton adopta plusieurs amendements à la Loi sur la citoyenneté. Maintenant, pratiquement tous les Lettons vivant en Lettonie ont, par l'intermédiaire de la procédure d'enregistrement (qui sera achevée au plus tard le 31 mars 1996), été reconnus comme citoyens lettons et n'auront pas à demander la naturalisation. De même, la citoyenneté a été rétablie pour toutes les femmes et leurs descendants dont la Lettonie est le lieu de résidence permanente mais qui avaient perdu leur citoyenneté suite à leur mariage avec un étranger, pour autant qu'elles soient enregistrées légalement et qu'elles ne possèdent pas une autre nationalité depuis le 4 mai 1990.

Un troisième amendement fondamental reconnaît le droit à la citoyenneté lettone à toute personne diplômée d'un établissement public dont l'enseignement est dispensé uniquement en langue lettone aux premier et second degré.

En ce qui concerne l'examen des demandes de naturalisation, les députés votèrent également une dérogation

aux prescriptions relatives à l'examen de connaissance de la langue lettone pour : les individus qui ont reçu une instruction secondaire générale, spécialisée, supérieure ou une formation professionnelle en langue lettone; les personnes appartenant au groupe 1 : invalides ayant obtenu une classification à titre permanent; aux groupes 2 et 3 : individus non voyants, mal entendants ou muets, ainsi que toutes les personnes légalement implantées en Lettonie avant l'occupation soviétique, et tous les individus possédant la nationalité estonienne ou lituanienne avant l'occupation soviétique. La *Saeima* rejeta toutefois une proposition visant à dispenser les tests de connaissance de la langue lettone à toutes les autres personnes âgées de plus de 65 ans.

La Loi lettone sur la citoyenneté provoqua l'irritation de Moscou mais fut acceptée par les experts internationaux. A la suite d'une visite effectuée à Riga le 11 janvier 1995, Miguel A. Martinez, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, déclara que la Loi sur la citoyenneté et le projet de loi sur les résidents apatrides de la Lettonie étaient conformes aux normes parlementaires européennes. Toutefois, il demanda instamment à la Lettonie de ratifier les conventions internationales sur les droits de l'homme et les droits des minorités.

La réaction à l'adoption de ces lois considérées trop favorables aux russophones se manifesta lors des élections locales et municipales (organisées le 30 mai 1994) à l'issue desquelles les partis conservateurs, qui demandaient des lois plus sévères, emportèrent la

majorité. Depuis, le gouvernement a été obligé de corriger des lois locales visant à revenir sur certains droits des non citoyens. Par exemple, le 16 janvier, le Ministre des réformes publiques, Vita Terauda, suspendit la législation adoptée par le Conseil municipal de Riga proposant de ne plus verser des allocations sociales qu'aux seuls citoyens lettons. Cette ordonnance contrevenait ouvertement à la loi lettone reconnaissant à tous les résidents permanents le droit de bénéficier de l'aide sociale.

Outre leur réaction à ces incidents gênants, de nombreuses organisations internationales de défense des droits de l'homme ont déclaré à tort que la citoyenneté lettone était accordée aux seuls Lettons d'origine. Cette erreur est souvent commise, même par des hauts fonctionnaires. Par exemple, le 2 mars 1994, le Secrétaire d'Etat américain, Warren Christopher, a déclaré devant le Sénat américain qu'environ un million de Russes vivant en Lettonie avaient des raisons légitimes de se plaindre... Le gouvernement letton a publié les chiffres suivants : au total, 722.486 Russes de souche vivent en Lettonie; parmi ceux-ci, 38 % ont obtenu automatiquement la citoyenneté lettone et jouissent pleinement du droit de vote, car ils sont considérés comme possédant encore la citoyenneté lettone ou en ayant héritée. A la fin de 1994, 21,32 % des citoyens lettons n'étaient pas d'origine lettone; parmi ceux-ci, on comptait 289.106 Russes (16,28 %), 20.791 Bélarussiens (1,18 %), 4151 Ukrainiens (0,23 %), 7253 Lituanais (0,41 %), 39.522 Polonais (2,22 %), 6828 Juifs (0,38 %), 6794 Roms (0,38 %), 987 Allemands (0,06 %), 1337 Estoniens (0,08 %), plus

quelques Arméniens, Géorgiens, Tatars, Azéris, Moldaves, etc. et 203 Liviens (0,01 %). Tous étaient citoyens de la Lettonie avant la Deuxième Guerre mondiale ou descendants de citoyens, et ont donc obtenu automatiquement la nationalité lettone au titre de la nouvelle loi.

Le 28 juillet 1995, les 33 premiers nouveaux citoyens firent serment d'allégeance à la Lettonie. Parmi eux, 19 étaient de Riga, 10 de Rezekne et 4 de Talsi. Ils recevront bientôt leur passeport letton. Parmi le premier groupe de nouveaux citoyens on trouve : Aleksandrs Kolbins, un soliste de l'Opéra national et de la Compagnie de ballet et Teodors Tverjons, président de l'Association de banques commerciales. L'on estime à 5.000 personnes le nombre de nouveaux citoyens qui pourront voter lors des prochaines élections parlementaires qui auront lieu à l'automne 1995.

Les députés de Lettonie étaient d'autant plus réticents à discuter la Loi sur les étrangers qu'ils avaient beaucoup peiné pour adopter la Loi sur la citoyenneté. En réalité, au moment où nous rédigeons cet article (août 1995), elle n'était pas encore adoptée. Cependant, les premières mesures importantes furent prises le 12 avril 1995 lorsque la *Saeima* adopta les dispositions de la loi relatives aux non citoyens qui sont résidents permanents en Lettonie, leur accordant les mêmes droits individuels, économiques et autres reconnus aux citoyens lettons. La nouvelle loi leur accorde la pleine liberté de choisir leur lieu de résidence – ce qui n'est pas un droit allant de soi du point de vue des anciens citoyens

soviétiques – et de quitter la Lettonie et d'y revenir en utilisant des passeports spéciaux réservés aux non citoyens. La loi ne s'applique pas au personnel militaire russe ou aux militaires retraités. Elle est applicable aux anciens citoyens soviétiques enregistrés comme résidents permanents en Lettonie et qui vivaient en Lettonie avant juillet 1992.

La loi confère aux personnes arrivées en Lettonie après le mois de juillet 1992 pour s'y installer, un statut juridique d'"étrangers" ou d'"apatrides".

La loi sur le statut des anciens citoyens soviétiques leur garantit les droits et libertés habituels prévus dans la loi constitutionnelle sur les droits et devoirs des individus et des citoyens. Le titulaire d'un passeport de non citoyen a également le droit de choisir librement son lieu de résidence en Lettonie et d'accueillir son époux/épouse, ses enfants ou parents domiciliés à l'étranger. Il/elle ne peut être expulsé(e) de Lettonie; il/elle a le droit de pratiquer sa langue et sa culture nationales, et de bénéficier de l'assistance d'un interprète en cas de procès en justice.

Le passeport de non citoyen est délivré aux individus sur présentation d'un passeport soviétique comportant un code d'identité intégré et après avoir signé un engagement écrit attestant qu'ils ne sont citoyens d'aucun autre pays. Les personnes apatrides (les individus qui n'ont jamais été citoyens d'aucun pays et qui ont été enregistrés comme résidents permanents en Lettonie avant juillet

1992), auront également le droit d'obtenir ce type de passeport.

Aux termes de la loi, seuls les individus qui ne sont pas des soldats russes retraités ou qui n'ont pas habité illégalement dans des appartements construits à l'usage de l'armée russe, seront inscrits sur les registres officiels de l'Etat civil. Les permis de résidence temporaire sont par conséquent supprimés pour les personnes qui ont cohabité avec d'anciens soldats soviétiques et qui n'ont jamais été enregistrées comme résidents – cette disposition concerne un certain nombre de personnes vivant actuellement comme squatters dans des logements militaires abandonnés par d'anciens petits amis ou parents.

La première partie de la Loi sur les étrangers – qui contient la disposition décrite ci-dessus – a été adoptée par 55 voix pour et 9 contre.

La bonne application de la Loi sur la citoyenneté et de la Loi sur les étrangers (ainsi que de la loi sur la langue et divers règlements concernant les minorités, le rapatriement, etc.) dépendra de l'intégrité des fonctionnaires chargés d'interpréter la loi et de traiter avec le public; elle dépendra aussi des non citoyens eux-mêmes. L'été dernier, j'ai pris connaissance de quelques controverses décrites dans des rapports d'ONG comme des "violations des droits de l'homme" en Lettonie. L'une d'elles concernait 13 jeunes femmes abandonnées par des soldats russes. Le statut de résidence permanente fut refusé aux jeunes femmes parce qu'elles n'en bénéficiaient pas à la date fixée par la loi.

Cette décision peut paraître effectivement dure, mais en l'espèce, les fonctionnaires concernés avaient respecté la loi à la lettre, et des lois similaires existent certainement dans de nombreux autres pays.

Un autre rapport sur les droits de l'homme affirmait qu'en Lettonie, les non citoyens ne percevaient que 90% du montant normal des indemnités de chômage. Après une vérification minutieuse, cette allégation s'est révélée fausse. Tous les résidents permanents en Lettonie – citoyens ou non citoyens – perçoivent le même montant d'indemnité de chômage. L'accusation est apparemment partie de mères russes qui ont inscrit leurs enfants comme "chômeurs" dès la fin de leurs études secondaires. Ceux-ci ont effectivement reçu 90 % de la somme normale – comme le prévoit la loi concernant les personnes qui n'avaient pas précédemment occupé un emploi ou qui n'avaient pas travaillé pendant une période déterminée (cette disposition de la Loi sur le chômage s'adresse aux personnes qui rentrent du service militaire, d'un long séjour à l'hôpital ou dans un sanatorium, de prison, etc.). J'ai demandé pourquoi seules les mères russes se plaignaient. Ce à quoi on m'a répondu que, pour des raisons précises, les mères lettones n'avaient pas inscrit leurs enfants diplômés de l'école secondaire au chômage pendant l'été précédant leur inscription à l'Université.

J'ai également rencontré Olafs Bruvers, le Ministre chargé des droits de l'homme. Il m'a déclaré être complètement débordé en voulant examiner toutes les plaintes déposées

par les Russes. Selon lui, certains fonctionnaires – souvent Russes de souche eux-mêmes se trompaient parfois sur l'interprétation de la loi, retardaient délibérément l'enregistrement des demandes, réclamaient des "cadeaux", ou étaient remarquablement inefficaces. En outre, un certain nombre de plaintes n'avaient aucun fondement réel. Je lui ai demandé s'il cherchait aussi à faire droit aux plaintes des Lettons. Il m'a répondu par la négative. Les Lettons ne lui soumettaient pas de plaintes, aussi n'avait-il aucune raison d'examiner leurs cas. Lorsque des Lettons ont commencé à me raconter des histoires interminables sur la lutte contre la

bureaucratie (un vestige de l'ère soviétique), je leur ai demandé pourquoi ils ne se plaignaient pas. Je n'ai pas obtenu de réponse; ils se sont contentés de me regarder d'un oeil triste et résigné.

En règle générale, Les Lettons aiment la loi et l'ordre. Ils mettent un point d'honneur à être justes. Mais parfois, ces qualités sont occultées par la peur du voisin russe envahissant et imprévisible. J'ai néanmoins foi en l'avenir de la Lettonie. Le peuple de ce pays sait qu'il traverse une période difficile et troublée de son existence. En même temps, il sait qu'il a suffisamment de ressort pour survivre.

L'intervention de l'armée russe en Tchétchénie et ses répercussions sur les droits de l'homme

Nicolas M.L. Bovay*

I. Introduction

Le 30 novembre 1994, le Président russe, Boris Eltsine, promulguait un décret portant "sur les mesures visant à rétablir l'ordre constitutionnel et à faire respecter les lois dans la République de Tchétchénie".¹ Le 9 décembre 1995, le Président Eltsine donna aux forces armées l'ordre d'entrer en République dissidente de Tchétchénie, au nord du Caucase, pour renverser par la force le régime farouchement séparatiste du Président tchétchène, Djokhar Dudaev. Le 11 décembre, après avoir violemment écrasé les barricades et les barrages érigés dans les républiques voisines de l'Ingouchie et du Daghestan, 40.000 soldats de l'armée russe et du Ministère de l'intérieur équipés de véhicules blindés entrèrent simultanément en Tchétchénie par le nord, l'ouest et l'est, dans le cadre d'une opération qui allait plonger la population civile et le personnel militaire dans une souffrance incommensurable – meurtres, exécutions extrajudiciaires, actes de torture et autres viola-

tions graves des droits de l'homme, etc. –, et occasionner la destruction massive de biens publics et privés ainsi que l'anéantissement de l'économie locale et de toute l'infrastructure sociale de la région.

II. Historique

Le contentieux entre la Russie et la Tchétchénie est une histoire ancienne. M. Dudaev en a simplement ouvert un nouveau chapitre lorsqu'il a déclaré, en décembre 1991, l'indépendance de ce pays d'un million et demi d'habitants, profitant de l'état de confusion engendré par l'effondrement de l'URSS. Ce pays, qui est situé sur le versant nord de la chaîne montagneuse du Caucase et dont la population est composée en très grande majorité de musulmans sunnites, avait été colonisé en 1867, dans le cadre de la campagne d'annexion des régions du sud par la Russie impériale. La décision de coloniser la région avait été prise environ 40 ans plus tôt lorsque la Russie, refusant de laisser des entités

* Responsable de la presse et des publications à la Commission internationale de juristes, journaliste et juriste, Nicolas M. L. Bovay est spécialisé dans les questions concernant l'Europe centrale et orientale. Il a écrit de nombreux articles sur l'ex-URSS et l'Europe centrale et orientale, notamment sur la région du Caucase. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

1 *Novoje vremja*, No. 14.

indépendantes du Caucase occuper une large bande de territoire faisant tampon entre elle et la Géorgie qu'elle venait d'annexer, entreprit d'y installer des volontaires cosaques armés. L'installation des Cosaques provoqua des mouvements de fronde dans presque tout le Caucase, et en particulier chez les Tchétchènes. De tradition guerrière, les Tchétchènes montrèrent plus d'acharnement à défendre leur indépendance que les autres peuples. La Guerre du Caucase, qui dura de 1817 à 1864 et fit des milliers de morts, eut finalement raison de la Tchétchénie. Mais même vainqueur, Saint-Petersbourg se heurta à des difficultés pour imposer dans les faits sa domination impériale dans une région montagneuse imprégnée par la tradition de l'esprit de clan et de vendetta. Dix-sept autres années s'écoulèrent donc avant que les Bolcheviques, devenus les nouveaux maîtres de la Russie en 1917, réussissent à laisser une empreinte durable sur la Tchétchénie. Les clans et l'Islam furent persécutés, et l'usage des langues locales fut découragé sans que l'on parvint jamais à les extirper du cœur des Tchétchènes.

En 1943, profitant de l'arrivée des soldats allemands aux portes de Grozny, les séparatistes Tchétchènes déclenchèrent la rébellion contre le dictateur Josef Staline. Un an plus tard, après plusieurs revers de fortune faisant suite à la victoire remportée par les Soviétiques à Stalingrad, Staline entreprit une vengeance terrible. Un demi million de Tchétchènes et d'Ingouches furent déportés dans les steppes désolées du Kazakhstan. L'on

estime à près de 200.000 le nombre de personnes qui auraient perdu la vie à la suite de cet exil forcé qui n'a pris fin qu'en 1957. Considérés comme des "ennemis du peuple", les Tchétchènes ainsi que plus d'un million de déportés appartenant à d'autres minorités ethniques (Allemands de la Volga, Tatares et Kalmouks de Crimée, mais aussi Baltes et Ukrainiens) arrivaient à peine à tirer une maigre pitance de leur travail d'agriculteurs ou de mineurs dans les camps de travail de Staline.

La volonté d'éliminer la Tchétchénie en tant que nation ne fut officiellement reconnue comme une erreur qu'en 1957, après que le dirigeant soviétique, Nikita Khrouchtchev, eut dénoncé la conduite de Staline. L'autonomie de la République fut rétablie et certains déportés purent rentrer du Kazakhstan. Les Tchétchènes y comptent encore aujourd'hui une diaspora de plus de 100.000 personnes. On estime à 300.000 personnes le nombre de Tchétchènes vivant en Syrie, en Irak, mais surtout en Jordanie.²

En août 1991, lors du coup d'Etat manqué de Moscou, qui avait été organisé par l'aile dure du régime, les dirigeants de la République soviétique autonome unifiée de Tchétchénie-Ingouchie avaient exprimé leur soutien indéfectible aux instigateurs du complot contre M. Gorbatchev. Après l'échec du putsch, les dirigeants de la Tchétchénie soviétique, en disgrâce, furent remplacés par un conseil intérimaire avec la bénédiction implicite de M. Eltsine, qui était alors en pleine

2 Un des 80 sièges du parlement jordanien est réservé à un Tchétchène.

ascension sur la scène politique moscovite et préparait en coulisses le démembrement de l'URSS.

Toutefois, les plans que la Russie avait élaborés à l'égard de la Tchétchénie avortèrent lorsque M. Dudaev, pilote de l'armée de l'air soviétique stationné en Estonie et militant de l'indépendance de cet Etat balte, retourna à Grozny et réussit à rassembler son peuple autour d'un mot d'ordre : s'affranchir de Moscou. En octobre 1991, M. Dudaev renversa le conseil intérimaire lors d'un soulèvement sanglant et fut ensuite élu à l'occasion des premières élections présidentielles organisées en Tchétchénie, mais non reconnues par la Russie. En novembre 1991, M. Eltsine tenta une première fois de reprendre le contrôle de la Tchétchénie en y décrétant l'état d'urgence et en y dépêchant ses soldats pour ramener le pays sous la coupe de Moscou. Ce fut un échec. Confrontée à d'autres problèmes, la Russie adopta alors à l'égard de la Tchétchénie une politique attentiste qui dura deux ans, jusqu'à l'été 1994. Puis, le gouvernement d'Eltsine annonça sa décision de ne plus tolérer que la Tchétchénie sécessionniste abrite des "criminels".

III. Les raisons officielles et occultes de l'intervention armée

Officiellement, M. Eltsine a pris la décision d'intervenir en Tchétchénie – dirigée depuis 1991 par le gouvernement de M. Dudaev – "pour empêcher la désintégration de la Fédération de Russie" et pour contribuer à la "lutte contre le crime organisé". A cet égard, il faut rappeler que l'iconogra-

phie officielle et l'imagerie populaire russes dépeignent depuis longtemps les Tchétchènes comme des individus frustes, à la fois montagnards bornés et mafieux...

Mais les raisons avancées par M. Eltsine n'expliquent pas tout. L'histoire de la Russie a pratiquement toujours été dominée par la volonté d'asservir les autres peuples et Etats-nations existant dans cet espace géographique à la définition quelque peu incertaine, que les Russes appellent de manière possessive "notre proche étranger". Sous le prétexte de défendre le "panslavisme", la Russie a également démontré un enthousiasme récurrent à "réunir", ou plutôt à placer les autres peuples slaves (Ukrainiens, Bélarussiens, Polonais, etc.) sous son aile "protectrice", convaincue qu'ils ne sont rien d'autre que de "petits Russes" dont l'éloignement de la mère patrie est contre-nature. Toutefois, dans le Caucase, où les populations ne sont pas d'origine slave, la conquête russe fut davantage motivée par la volonté de pacifier ceux que la Russie considérait avec condescendance comme des barbares incultes. Aussi, les nouveaux Etats indépendants voisins de la Russie et les nombreuses minorités ethniques que compte la Fédération elle-même, y compris les Tchétchènes, n'ont-ils jamais manqué une occasion de dénoncer ce qui représente à leurs yeux "l'impérialisme, le chauvinisme et l'égoïsme russes". Dans un tel contexte, il est apparu manifeste que le paradigme soviétique n'était qu'un simple prétexte pour justifier l'expansionnisme russe, et que l'ancien Etat soviétique n'était autre qu'un super Etat russe gouverné par le centre, à savoir

la capitale russe, Moscou, à laquelle restaient inféodées toutes les autres républiques. La Russie d'aujourd'hui n'a montré aucun signe indiquant une volonté de se démarquer des stéréotypes et réflexes impériaux du passé.

Au cours des mois qui ont suivi le démantèlement de l'URSS, la Russie a vécu dans l'euphorie d'une brève lune de miel avec l'Occident, un interlude nourri d'incertitude quant au rôle qui devait être le sien dans le monde de l'après-guerre froide. L'attitude pro-occidentale affichée par la Russie lors de la guerre du Golfe en 1991 est révélatrice à cet égard. Or, Moscou a depuis adopté une approche plus péremptoire dans ses relations internationales. Au cours des mois qui ont précédé l'intervention militaire en Tchétchénie, la ligne suivie par la Russie en matière de sécurité et de politique étrangère a été dictée par une volonté de plus en plus marquée d'être de nouveau perçue et traitée comme une grande puissance. Comme l'écrivait à juste titre *The Economist* du 7 janvier 1995, "[L]'établissement militaire était de plus en plus déterminé à démontrer qu'il pouvait encore se mesurer aux Américains, et voyait dans la Tchétchénie l'occasion d'un "Haïti russe". D'où la tentation d'employer la force".

Une autre raison occulte à l'origine de l'invasion de la Tchétchénie pourrait s'expliquer par l'ambition de la Russie de conserver un niveau de contrôle élevé sur les abondantes richesses pétrolières

de la région. L'Azerbaïdjan, qui possède d'énormes gisements de pétrole et qui devint indépendant en 1991, s'était montré très empressé de prendre ses distances à l'égard d'une Russie dont il trouvait les visées sur le "proche étranger" plutôt inquiétantes. Aussi, craignant que l'Azerbaïdjan ne tombe dans la sphère d'influence de la Turquie ou de l'Iran - car, comme l'expliquait *The Economist*, "avec l'Azerbaïdjan, [la Russie perdait] le contrôle de la partie orientale du Caucase, ainsi que l'essentiel des gisements de pétrole de la mer Caspienne" - la Russie tenta de forcer l'Azerbaïdjan à accepter d'acheminer son pétrole par les oléoducs russes plutôt que par ceux de l'Iran. Le problème pour la Russie était que ses oléoducs passent par la Tchétchénie et que perdre la Tchétchénie revenait à perdre aussi des ressources économiques essentielles.³ Martin McCauley, spécialiste des questions tchétchènes et chef du Département des sciences sociales de la London University's School of Slavonic and East European Studies, déclarait à l'agence Reuter, le 16 décembre 1994, qu'une des principales raisons de la campagne menée par la Russie pour ramener la Tchétchénie dans son giron était économique. L'année dernière, la Tchétchénie a contribué pour 2,6 millions de tonnes dans les 354 millions de tonnes de pétrole brut produites par la Russie: "sans pétrole, la Tchétchénie ne présenterait aucun intérêt; je ne pense pas que la Russie se serait donnée autant de mal pour quelques montagnes arides".

3 Voir, "The Chechen Trap", dans *The Economist*, 7 janvier 1995, p. 25.

IV. Chronique d'une tragédie : chronologie des faits

La crise entre Moscou et Grozny couvait depuis plusieurs mois. Des tentatives précédentes de l'armée russe pour s'emparer de la capitale de la Tchétchénie s'étaient soldées par un échec cinglant et une humiliation cuisante. A la fin du mois de novembre 1994, les combattants tchétchènes avaient également mis en échec des actions menées par le Conseil provisoire – mouvement d'opposition – visant à faire tomber Grozny avec l'aide des Russes, en lui infligeant une sévère défaite psychologique. Frustrés par leurs échecs successifs dans leur tentative de reprendre le contrôle de la Tchétchénie, le gouvernement et la classe militaire russes recoururent à l'intervention armée.

Les deux parties semblaient écarter l'option d'un règlement politique du conflit, les deux positions paraissant plus inconciliables que jamais. Selon les propos du chef de la délégation de Dudaev aux négociations avec les Russes, rapportés le 13 décembre 1994, "il ne sert à rien de parler avec le peuple tchétchène en utilisant le langage de l'ultimatum". Le Ministère russe des affaires étrangères, Andreï Kozyrev, dont la position devenait de plus en plus radicale, déclarait aux journalistes à l'issue d'une réunion avec le Ministre suédois des affaires étrangères, Lena Hjelm-Wallen, le 13 décembre : "Si la Tchétchénie refuse de désarmer, l'Etat russe se verra dans l'obligation d'utiliser la force autant qu'il sera nécessaire pour rétablir

l'ordre". C'est alors que des villages près de Grozny furent bombardés par les avions russes. Le même jour, des soldats russes ouvrirent le feu sur un autobus transportant des journalistes qui se rendaient en Tchétchénie.

A mesure que les colonnes russes avançaient péniblement vers Grozny, elles trouvaient sur leur chemin des combattants tchétchènes qui leur résistaient avec une détermination inattendue. Des raids massifs de l'aviation furent alors lancés contre Grozny, ainsi que d'autres villes, bourgades et autres agglomérations tchétchènes. Les Tchétchènes observaient une attitude de défi; l'agence Reuter rapporte les propos d'un combattant qui disait : "[N]ous ne pouvons pas perdre. Il nous faut vaincre, ou mourir et aller au ciel. Tout ce dont nous avons besoin est l'aide d'Allah - et deux fusils mitrailleurs".

Après quelques protestations molles de la part de quelques gouvernements occidentaux, M. Eltsine promet, le 27 décembre 1994, de "mettre fin aux bombardements qui pouvaient faire des victimes parmi les habitants pacifiques de Grozny".⁴ Or, le lendemain de cette promesse, l'aviation russe intensifia ses raids sur Grozny, et l'une des bombes tomba sur un orphelinat; par chance, les 47 enfants avaient gagné les abris.

A la veille du Nouvel An, un nouvel assaut des Russes sur Grozny se solda par un désastre militaire total. Les Russes multiplièrent les raids aériens et les tirs de mortiers sur Grozny,

4 "What's Wrong With Yeltsin", titre d'un article paru dans le *Time* du 9 janvier 1995.

faisant de nombreuses victimes parmi la population civile. D'après toutes les estimations non officielles, les morts se chiffrent par milliers. Cette situation entraîna un exode massif de la population.⁵

Devant la dégradation de la situation, le Service fédéral russe de la migration demanda, le 27 décembre, à l'ONU d'apporter une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de la Tchétchénie. La réponse du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fut rapide : le 30 décembre, il dépêcha une mission pour visiter cette république dévastée. Cependant, les retards dus à la bureaucratie et les prétendues conditions climatiques défavorables retardèrent de deux autres semaines le déploiement de l'équipe du HCR. L'on devait apprendre plus tard que les "conditions climatiques" n'avaient été qu'un prétexte dénué de tout fondement. De même, un fonctionnaire du CICR s'était également plaint du fait que les Russes avaient entravé les opérations de secours : "[N]ous ne pouvons affirmer s'il s'agissait d'une obstruction délibérée ou si cela était dû à l'organisation habituelle de l'ancienne Union soviétique. [De toute manière], le résultat est le même".⁶

Le 4 janvier 1995, M. Eltsine ordonna de nouveau l'arrêt des bombardements. Or, les bombardements reprirent massivement dès le 5 janvier.⁷

Les critiques suscitées par l'intervention russe en Tchétchénie portaient sur deux points : les bombardements aveugles des agglomérations civiles et les violations flagrantes des droits de l'homme (exécutions extrajudiciaires, simulacres d'exécution, actes de torture, violence sous toutes les formes, disparitions forcées, assassinats et dispersion de mines terrestres anti-personnelles).

a) Les bombardements aveugles des agglomérations civiles

La CIJ a réagi dès le 6 janvier 1995, dénonçant publiquement l'usage aveugle de la force par l'armée russe contre des cibles civiles dans la ville de Grozny et ses environs, avec pour conséquence la mort de milliers de civils tchéchènes et russes en seulement trois semaines. Il était apparu manifeste, déclarait la CIJ dans un communiqué de presse, que "l'armée russe a massivement violé le droit à la vie de civils non armés". Une dépêche de l'agence Reuter, datée du 12 janvier 1995, donne une idée du

5 D'après les chiffres fournis par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Genève, 400.000 personnes vivaient à Grozny, capitale de la Tchétchénie, avant le début de la guerre. A la mi-janvier 1995, après un bombardement intense de Grozny, la population de la ville était passée à 40.000, selon les estimations. A fin mai 1995, après que les combats eurent diminué d'intensité, la population de la capitale dévastée était repassée à 250.000. Voir "Faits et chiffres", le *Magazine Challenges* du CICR, juin 1995 p. 6. (Ces estimations correspondent aux chiffres fournis par le HCR).

6 "Russian Red Tape Foils Chechnya Relief", article paru dans le *International Herald Tribune* du 19 janvier 1995.

7 Voir Robert Orttung, "Chechnya, A painful Price", dans *Transition*, vol. 1, no. 3 du 15 mars 1995, pp. 2 à 7.

degré de la violence subie par la population en Tchétchénie.

“Les troupes russes ont effectué jeudi [12 janvier] les tirs d’artillerie les plus intenses jamais dirigés contre Grozny, la capitale dévastée de la Tchétchénie, (...) et Moscou envoie [en ce moment] des renforts pour lancer l’assaut final contre la ville. Selon des journalistes qui ont passé la nuit à Grozny, le bombardement intense a repris à 8 heures du matin, marquant l’expiration du cessez-le-feu de 48 heures décrété par la partie russe. La trêve avait été violée par les deux parties dès le début. Les civils [se sont réfugiés] dans les caves pour échapper aux tirs incessants. Les rues, qui sont jonchées de gravats par suite des premières attaques, sont complètement désertées. Des centaines, voire des milliers de gens sont morts à Grozny en un mois de combats intenses...”

Le porte-parole du Ministère russe des affaires étrangères, Grigory Karasin, déclara à l’agence Reuter quelques jours plus tard que les organisations de défense des droits de l’homme avaient fait montre de “parti pris” en dénonçant le nombre élevé de civils morts pendant les combats. “Ces pertes énormes étaient

inévitables” et, poursuivit-il, “[O]n ne peut que noter la réaction déplacée et hâtive d’une poignée d’activistes et d’organisations politiques... Nous assistons à un syndrome, une réaction irréfléchie et un retour aux vieux clichés devant les événements qui se déroulent dans notre pays”.⁸

Partout dans le monde, les gouvernements abandonnaient progressivement leur réticence du début à critiquer la Russie, à mesure que l’intensité des combats atteignait des proportions inconnues jusqu’alors et que des informations se succédaient jour après jour faisant état de violations massives des droits de l’homme. Par exemple, le Ministre allemand des affaires étrangères déclarait à l’agence Reuter, le 12 janvier 1995, que “le moyen utilisé [par la Russie] pour régler le problème était critiquable, très critiquable même”, tandis que M. Jesse Helms, Président de la Commission des affaires étrangères du Sénat américain, affirmait que la Russie risquait de perdre l’aide américaine si la “brutalité” continuait en Tchétchénie. Le Ministre français des affaires étrangères, Alain Juppé, critiqua également Moscou dans des termes sans précédent. M. Boris Oleinik, Président de la Commission des affaires étrangères du parlement ukrainien, déclara que “les conflits dans l’ex-Union soviétique devraient être réglés pacifiquement mais la Russie a violé ce principe”.⁹

8 Service d’information de l’agence Reuter, 12 janvier 1995.

9 Cette attitude à l’égard de la Russie était observée par l’ensemble des Etats nouvellement indépendants de l’ex-Union soviétique, y compris l’Etat pro-russe du Bélarus, mais à l’exception notable de la Georgie qui, avec la sécession de l’Abkhazie, avait été confrontée à un problème plus ou moins analogue.

Cependant, la critique internationale ne semblait pas avoir grand effet sur la ligne militariste adoptée par la Russie. Le 11 janvier, M. Dudaev annonça que des négociations pourraient faire entrevoir la fin de la guerre. Il ne faisait plus du retrait des forces russes une condition préalable, déclarant même qu'il était prêt à renoncer à l'indépendance en échange d'une plus grande autonomie. Une semaine plus tard, les Russes prirent de nouveau d'assaut le centre de Grozny et s'emparèrent du palais présidentiel, dans un affrontement d'une violence inimaginable. Le 22 janvier 1995, l'agence de presse russe indépendante, Interfax, rapporta que les cadavres de 39 soldats russes transportés de la Tchétchénie au quartier général de l'armée russe à Mozdok, dans la région limitrophe de l'Ossétie du nord, présentaient des marques de torture.

Des nouvelles alarmantes des souffrances humaines furent rapportées par l'agence Reuter, le 30 janvier 1995 :

"Les forces russes ont bombardé les zones résidentielles de Grozny, obligeant la population terrorisée à se terrer dans les caves. La population se réfugiait dans les abris souterrains tandis que les soldats lançaient une pluie d'obus et de roquettes sur les quartiers civils, dans une ultime offensive pour mâter la résistance des sécessionnistes. [Près] de 150.000 personnes, pour la plupart des personnes âgées, des femmes malades et des enfants seraient encore cachés dans les caves de Grozny. Un reportage

réalisé par [une chaîne de télévision russe] dans un village situé à 50 km au sud de Grozny montre des scènes qui auraient été la conséquence des raids aériens russes sur un camp de repos dans le voisinage. Les corps déchiquetés d'une femme et de ses deux fillettes gisaient sur le parquet d'une maison, tandis que le mari hébété regardait la scène".

Entre-temps, les combattants tchéchènes abandonnaient Grozny pour gagner d'autres régions du pays. Le 6 février 1995, l'Etat-major de l'armée russe annonçait prématurément la fin de la résistance dans la capitale. Or, ce n'est que le 21 février que l'offensive finale fut lancée sur Grozny. Depuis, la situation à Grozny est demeurée catastrophique en termes humains. Un rapport élaboré par M. Bindig - membre du Comité des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - (ci-après dénommé "le Rapport Bindig") et publié le 29 juin 1995, suite à la visite qu'il a effectué en Tchétchénie et dans les républiques limitrophes, confirmait l'information selon laquelle la situation à Grozny demeurait précaire. Le rapport donne une description véritablement apocalyptique de la situation :

"La plupart des maisons et des immeubles d'habitation, en particulier dans le centre, sont détruits ou au moins gravement endommagés par les bombes et le feu. Les biens qui ont échappé à la destruction ont, pour l'essentiel, été pillés. Des

cadavres en putréfaction se trouvent encore dans les caves de quelques immeubles, et le risque d'une épidémie dans la ville grandit avec la chaleur de l'été. Les ruines, les gravats et la poussière semblent avoir pris possession de tout".¹⁰

b) Arrestations arbitraires, exécutions extrajudiciaires, simulacres d'exécution, actes de torture, violences et disparitions forcées

Jusqu'à la fin janvier 1995, les ONG, les gouvernements occidentaux et les politiciens libéraux russes limitèrent leurs critiques de la guerre à la dénonciation des bombardements aveugles effectués par les Russes sur les zones résidentielles civiles. Or, des informations recoupées faisant état d'emprisonnements avec violence et de disparitions semblaient étayer de nouvelles allégations de brutalité systématique. Ces informations semblaient indiquer que la guerre était arrivée à un point tournant.

Le 30 janvier 1995, des représentants officiels de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de retour d'une mission d'enquête en Tchétchénie, déclarèrent que le conflit, déclenché sept semaines plus tôt, avait donné lieu à des informations généralisées faisant état de violations des droits de l'homme, et que l'ampleur de l'intervention militaire

russe avait dépassé les limites acceptables. "Des informations nous ont été fournies concernant les violations des droits de l'homme commises par les deux parties avant et pendant le conflit", déclarait à la presse le chef de la délégation de l'OSCE, Istvan Gyarmati. La délégation de l'OSCE visita un centre de détention à Mozdok sans pouvoir confirmer le bien-fondé des allégations de torture qui y aurait été commise d'après l'organisation russe des droits de l'homme "Mémorial".

C'est la presse qui pouvait le plus fidèlement rendre compte des violations des droits de l'homme en Tchétchénie. Vers la fin de janvier 1995, les informations affluaient, de plus en plus abondantes, sur les violations. Dans un article du *International Herald Tribune* du 30 janvier 1995, intitulé "Mise en cause de la brutalité des Russes en Tchétchénie", on lisait :

"Les forces de sécurité russe [portant des masques, dit-on] pratiquent systématiquement l'incarcération des civils, qui sont ainsi privés d'air puis abattus d'une balle; ou sont soumis à des sévices corporels invalidants et à des parodies d'exécution. Telles sont les informations données par des non-combattants tchétchènes récemment libérés d'un camp de prisonniers. Des civils ont également disparus après avoir été détenus par les forces

10 Comité des affaires juridiques et des droits de l'homme, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie, Rapporteur: M. Bindig (Groupe socialiste allemand), Strasbourg, 29 juin 1995 [AS/Jur (1995)22], p. 2., ci-après dénommé le "Rapport Bindig".

russes. Deux choix sont proposés [aux détenus] : passer aux aveux et écoper de 12 à 15 ans de prison, ou être fusillé. [Les représentants officiels du CICR] ont exprimé leur préoccupation devant les informations selon lesquelles les autorités russes refusent d'autoriser les visites aux détenus ou de donner la liste des personnes placées en détention".

Le 3 février 1995, le quotidien français *Le Monde* révélait que la torture des prisonniers était devenue quasi systématique dans le "camp de filtrage" installé par les Russes à Mozdok. Le camp de Mozdok était un des "points de filtrage" mis en place par le Ministère de l'intérieur pour "faire le tri" entre les combattants et les non-combattants.¹¹ Les témoignages cités dans le *International Herald Tribune* concernant les tortionnaires de Mozdok ont été confirmés par le journal *Le Monde*. La plupart des personnes détenues dans le "camp de filtrage" de Mozdok étaient originaires de Grozny,

où les forces spéciales du Ministère de l'intérieur russe obligeaient par la force les personnes à sortir des abris souterrains dans lesquels elles se cachaient, souvent sous la menace d'utiliser des gaz ou des grenades à main. Selon plusieurs sources d'information, des grenades ont effectivement été utilisées contre des civils récalcitrants qui refusaient de sortir des abris. Selon des témoignages, tous les hommes âgés de quinze à soixante ans, qui n'étaient pas d'origine russe, auraient par la suite été séparés des autres - y compris leurs femmes et jeunes enfants - et envoyés à Mozdok. Les hommes auraient été jetés sans ménagement dans des camions, empilés les uns sur les autres. Ceux qui manifestaient des signes de résistance étaient tués sur place. Au bout d'un voyage de huit heures, certains détenus étaient morts d'asphyxie à leur arrivée à Mozdok.

D'après des témoignages recueillis par M. Sergueï Kovalev de la Commission des droits de l'homme russe,¹² les camions transportaient jusqu'à trente détenus tchétchènes à la

11 Ibid., p. 12. Selon le "Rapport Bindig" :

"L'établissement de [points de filtrage] n'est fondé sur absolument aucune disposition juridique de la législation russe. Les points de filtrage sont mis en oeuvre dans un vide juridique complet; en fait, ils n'existent même pas puisqu'il n'y a pas de fondement juridique à cette existence. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas non plus de directives indiquant qui peut ou doit y être conduit. Ainsi, les arrestations sont totalement arbitraires. Les agents du Ministère de l'intérieur peuvent arrêter qui ils veulent et l'emprisonner dans les points de filtrage, de sorte que ce sont le plus souvent les hommes tchétchènes "soupçonnés" - des civils ordinaires, pas des combattants - qui y sont envoyés dans ces camps".

12 M. Sergueï Kovalev avait précédemment occupé les fonctions de Commissaire aux droits de l'homme pour la Douma (parlement russe). Il avait été écarté de son poste le 10 mars 1995 après avoir ouvertement critiqué à plusieurs reprises l'intervention russe en Tchétchénie. Il milite en faveur des droits de l'homme depuis les années 1960 et a écrit sur la répression des dissidents soviétiques. Arrêté en 1974, M. Kovalev a passé sept ans dans un camp de travail, sous l'accusation d'"agitation et de propagande anti-soviétique". Sa critique de la guerre contre la Tchétchénie lui a valu le qualificatif d'"ennemi" par le Ministre russe de la défense, Pavel Gratchev.

fois. Un témoin raconte qu'au cours d'un voyage, les forces spéciales avaient ouvert le feu sur les détenus et le camion était arrivé à Mozdok trempé de sang. Le Monde affirme qu'à Mozdok, les détenus étaient battus pendant plusieurs jours – ou même des semaines dans certains cas – par des commandos masqués et ivres (les Spetsnaz) du Ministère de l'intérieur. L'on a rapporté que des "médecins" étaient présents pour évaluer le comportement des détenus face à la torture. Selon des témoignages, à Mozdok, jusqu'à vingt-deux détenus étaient entassés dans des cabines de train prévues pour six personnes et n'avaient droit en tout qu'à deux bouteilles d'eau par jour à se partager. Les détenus auraient également été forcés de signer des documents dans lesquels ils reconnaissaient être des combattants. La plupart auraient refusé de signer. Ceux qui ont signé auraient alors été conduits dans un endroit d'où on aurait ensuite entendu partir des coups de feu. Toutefois, il est difficile d'affirmer que les détenus ont été effectivement fusillés ou non. La presse russe a cité plusieurs témoignages d'hommes qui avaient subi le calvaire de simulacres d'exécution.¹³

Selon le "Rapport Bindig", qui cite des chiffres provisoires de l'ONG russe "Mémorial", au moins 2.000 hommes tchétchènes ont été arrêtés et détenus dans des "points de filtrage" au début de juin 1995. L'existence des

"points de filtrage" a soulevé également un autre problème lié à l'administration de la justice en Russie, à savoir la question de la durée de la détention. Selon des allégations, des détenus auraient été maintenus en cellule pendant un à deux mois. Le "Rapport Bindig" apporte des informations détaillées sur ces cas qu'il serait trop long d'exposer dans le cadre du présent article. Il convient néanmoins de noter que ce rapport confirme le caractère illégal de ces longues périodes de détention au regard de la législation russe. La Constitution prévoit une période maximale de 48 heures pour la garde à vue et la détention préventive, à l'expiration de laquelle le détenu doit être présenté à un juge.

Tant le "Rapport Bindig" que celui de Human Rights Watch-Helsinki reconnaissent qu'il était comparativement plus facile de rendre compte des violations des droits de l'homme commises par les Russes que de celles imputables aux Tchétchènes. Cela est en partie dû au fait qu'il était plus simple pour les observateurs des droits de l'homme de voyager à l'intérieur des zones contrôlées par les Russes que de se rendre dans les bastions tchétchènes. Chose intéressante, M. Bindig a découvert que la plupart des plaintes dirigées contre les Tchétchènes n'étaient pas liées au conflit armé qui a éclaté en décembre 1994. Il a noté que non seulement des

13 Des témoins font état de tortures systématiques sur les prisonniers tchétchènes de Mozdok, dans Le Monde, 3 février 1995. Voir également: Scènes de torture en Tchétchénie, dans Libération, 1er février 1995; "Russia: Amnesty International Calls for Immediate Action on Allegations of Human Rights Violations in the Chechen Republic", Amnesty International, 2 février 1995.

autorités russes, mais aussi les résidents d'origine russe et les réfugiés se plaignaient davantage du caractère illégitime du régime de M. Dudaev, pendant les trois années qui ont précédé le conflit. Selon les autorités russes, les responsables tchétchènes mettaient en oeuvre une politique de "nettoyage ethnique" à l'égard de la population russe locale. Cette allégation n'a cependant pas été étayée à ce jour.

En janvier 1995, quelques ONG internationales ont exprimé leur préoccupation devant les déclarations prêtées aux combattants tchétchènes, affirmant que les seuls prisonniers qu'ils détenaient étaient des conscrits, et que les soldats des forces spéciales qu'ils avaient capturés avaient été exécutés. Amnesty International, en particulier, a demandé instamment aux autorités tchétchènes de condamner publiquement toute exécution, de faire en sorte que de telles actions ne soient pas tolérées, et de prendre des mesures effectives pour les prévenir.¹⁴ Human Rights Watch-Helsinki donne aussi en exemple le cas de combattants tchétchènes qui avaient stocké des munitions dans un immeuble locatif abritant des civils; l'immeuble avait pris feu sous l'effet des tirs. L'on a également rapporté que des personnes avaient été abattues par négligence par des com-

battants tchétchènes qui ne s'étaient pas rendus compte qu'il s'agissait de civils qui couraient pour changer d'abri.¹⁵ Les allégations de violations des droits de l'homme imputées aux forces tchétchènes semblent toutefois avoir été l'exception plutôt que la règle.

Selon certaines informations, un nombre très important de soldats russes auraient été victimes de violations des droits de l'homme commises par leurs propres supérieurs hiérarchiques. Les médias ont rapporté des informations concordantes selon lesquelles un grand nombre de jeunes appelés russes sans expérience et sans préparation ont été envoyés sur le théâtre des opérations et y ont perdu la vie comme l'on pouvait s'y attendre.¹⁶ Le même rapport affirme que des unités entières d'appelés n'étaient même pas informées qu'ils partaient directement pour la Tchétchénie. Il convient de noter que cela "constitue une violation grave et flagrante du droit humanitaire et des engagements pris par les États Membres de l'OSCE de tenir en considération la dimension humaine".¹⁷

Après la chute de Grozny, dès avant le 21 mars 1995, la Russie a réussi à s'assurer le contrôle des bastions tchétchènes encore insoumis dans les

14 "Russie: Amnesty International soulève la question du traitement des soldats russes capturés", Amnesty International, 19 janvier 1995.

15 Human Rights Watch-Helsinki, *War in Chechnya: New Report From the Field*, vol. 7, No. 2, janvier 1995, p.2.

16 Michael Mihalka. "Too arrogant, Too Hasty, Too Ill-Prepared", dans *Transition*, vol. 1, No. 3, 15 mars 1995, p. 10.

17 Michael R. Lucas, "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", dans *Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe*, Netherlands Helsinki Committee, p. 42.

plaines, à savoir les villes de Shali, Argoun et Goudermes, obligeant les combattants de Dudaev à se replier sur les régions montagneuses du sud, de l'est et de l'ouest de la Tchétchénie. Mais, alors que le conflit changeait de nature et passait progressivement d'une guerre urbaine à une guérilla de harcèlement, les soldats russes continuaient à commettre de graves atteintes au droit humanitaire à l'égard des civils. Malgré la retraite des combattants tchéchènes, "les Russes bombardaient les agglomérations civiles, tirant sans discrimination sur les colonnes de réfugiés, pillant et détruisant aveuglément les biens des populations civiles, à la poursuite des combattants insaisissables de Dudaev.¹⁸

c) Le massacre allégué de Samachki

Le massacre commis entre le 6 et le 8 avril 1995 à Samachki, à l'ouest de la Tchétchénie, restera probablement dans l'histoire comme l'acte criminel le plus outrageux et le plus révoltant perpétré par des éléments de l'armée russe au cours de cette guerre de Tchétchénie. Aussi, mérite-t-il un traitement à part dans cet article.

Samachki avait une population de 15.000 habitants composée principalement d'agriculteurs et d'artisans. Pendant trois nuits, la petite ville fut soumise à un intense tir de barrage de l'artillerie lourde. Puis, 3000 soldats russes accompagnés de chars lancèrent

une pluie d'obus sur la ville, jetant sans discrimination des grenades dans les caves qui servaient d'abris à la population. Selon un correspondant du *Sunday Times*, à Samachki, des soldats psychopathes de l'armée russe s'étaient délibérément livrés à une orgie de violence après avoir capturé la petite ville :

"Des personnes âgées quittant les caves pour chercher de l'eau étaient sauvagement abattues. Les jeunes, dont le seul crime était d'être en âge de combattre, étaient battus, torturés et exécutés. Un grand nombre des meurtriers semblaient être sous l'emprise de la drogue: des seringues et des ampoules jonchaient les rues".¹⁹

Comme cela arrive souvent dans de tels cas, il a été extrêmement difficile de vérifier les allégations de violations des droits de l'homme commises à Samachki, la ville ayant été bouclée par les soldats russes pendant plusieurs jours après le massacre. Les journalistes et les observateurs des droits de l'homme qui ont pu entrer dans la ville après la levée des barrages ne pouvaient se fonder que sur les témoignages d'habitants accablés par la perte de membres de leurs familles. Des récits concordants de survivants, de Russes et d'observateurs internationaux semblent conforter les allégations et exclure l'éventualité d'une campagne de désin-

18 Russia: Partisan War in Chechnya on the Eve of the WWII Commemoration, Human Rights Watch-Helsinki, mai 1995, vol. 7, No. 8, p. 2.

19 "Slaughter of the Innocents: Drug-Taking Russian Troops Massacre Women et Children in Chechen Town", dans *The Sunday Times*, 16 avril 1995, p. 16.

formation comme celle de "Timisoara". Selon le Sunday Times, "les soldats [russes] s'étaient peu préoccupés de faire disparaître les traces du massacre" avant de laisser enfin les observateurs occidentaux pénétrer dans la ville. Des personnes travaillant dans le cadre de l'aide internationale ont estimé qu'au moins 250 personnes y ont laissé la vie. Les résidents, eux, avancent un chiffre beaucoup plus élevé. Des sources officielles russes, citées par Human Rights Watch-Helsinki, estiment qu'au moins 120 personnes ont perdu la vie au cours de l'offensive.

Alors que les médias officiels russes ont décrit Samachki comme un foyer de résistance tchéchène, il semblerait que la ville n'était ni plus ni moins favorable aux idéaux d'indépendance que le reste de la région sécessionniste. Le Général russe Anatoly Kulikov, commandant de l'opération, a prétendu que Samachki était "une place forte de l'ennemi et que la plupart des personnes tuées étaient des combattants". Il a déclaré n'avoir aucune objection à ce que le parquet général de Russie ouvre une enquête pour élucider les allégations de meurtres de civils intervenus pendant l'offensive". Il semble toutefois que cet engagement soit resté lettre morte à ce jour. Selon Human Rights Watch-Helsinki, l'organisation indépendante de défense des droits de l'homme, "Mémorial", a rassemblé des preuves dignes de foi attestant que 94 des victimes étaient des civils, ce qui tend fortement à indiquer que les forces russes ont enfreint la règle de la proportionnalité. Des informations recueillies à Samachki semblent indiquer que les civils étaient plus nombreux que les combattants dans la ville

au moment de l'offensive. Si, comme le prétendent les Russes, les combattants tchéchènes ont effectivement transformé les habitations de la ville en camps retranchés, la destruction des maisons ne peut être considérée comme une violation du droit international. "Si, en revanche, seul un nombre réduit de combattants tchéchènes avaient pris position dans les habitations, les forces russes se seront rendues coupables d'une utilisation disproportionnée de la violence", a déclaré Human Rights Watch-Helsinki.

Le massacre allégué de Samachki a été mis en évidence du fait de l'ampleur des atrocités qui y ont été commises. Cependant, il ne devrait en aucune manière occulter d'autres atrocités commises ailleurs en Tchétchénie, où les soldats russes se sont délibérément livrés à des exactions systématiques qui, depuis le début, ont caractérisé leur comportement.

d) La crise des otages de Budennovsk

Le 14 juin 1995, la guerre a débordé des frontières de la République de Tchétchénie pour gagner le territoire même de la Russie. Ce jour là, un groupe de combattants tchéchènes, disposant d'armes automatiques et de lance-grenades attaquèrent la ville industrielle de Budennovsk, à quelque 200 kilomètres au nord de la Tchétchénie. Les principaux édifices publics furent investis par les Tchétchènes au cours de combats qui firent au moins 41 morts et 50 blessés pour la seule journée du 14 juin. Des centaines de personnes furent capturées et conduites de force à l'intérieur de l'hôpital où ils furent gardés

en otage en même temps que les patients et le personnel médical. Détenant 1.000 à 1.500 personnes en otage, les Tchétchènes érigèrent des fortifications au sein de l'hôpital, menaçant de tuer tous les otages si la Russie ne mettait pas fin aux hostilités en Tchétchénie.

Selon certaines informations, le chef de l'opération tchétchène, M. Shamil Basaev, avait voulu lancer une campagne de terrorisme en Russie, mais cette option avait été clairement rejetée par M. Dudaev et la hiérarchie tchétchène.

Face à la situation, des milliers de soldats russes furent dépêchés sur les lieux et leurs deux premières offensives se soldèrent par un échec lamentable et un carnage. A Budennovsk, les forces russes ont semblé s'être encore laissées aller à un comportement à la fois erratique et condamnable. Tandis que les otages russes terrifiés, dont beaucoup étaient des patients, agitaient des drapeaux blancs aux fenêtres de l'hôpital, les soldats russes tiraient sans aucune retenue sur le bâtiment à l'aide d'armes automatiques et de l'artillerie lourde, mettant le feu à une aile de l'édifice. Le 18 juin, des informations parlaient de 150 otages tués. Un certain nombre d'otages déclarèrent plus tard qu'ils avaient été utilisés par les Tchétchènes comme boucliers humains. Le procureur militaire russe ordonna une enquête sur le meurtre de la journaliste russe Natalja Aljakina commis par un soldat russe.

Le 18 juin, horrifié par la tournure que prenaient les événements, M. Viktor Tchernomyrdine, le Premier

ministre russe, s'engagea personnellement à négocier avec M. Basaev. Il promit de mettre fin à la guerre en Tchétchénie, d'encourager des pourparlers de paix avec la hiérarchie tchétchène, et offrit de laisser partir librement les insurgés en échange de la libération des otages. En conséquence, des centaines d'otages furent libérés et les 74 ravisseurs rentrèrent en toute sécurité en Tchétchénie où ils purent ensuite se disperser. M. Tchernomyrdine ordonna au Général Kulikov d'arrêter les opérations militaires à partir du 18 juin, mettant ainsi fin à la guerre de Tchétchénie. La tragédie de Budennovsk fit officiellement 120 victimes et représente la violation la plus importante des droits de l'homme commise par les insurgés Tchétchènes. Il convient néanmoins de retenir que M. Dudaev avait officiellement condamné cette attaque.

e) La dissémination de mines terrestres anti-personnelles

En juin 1995, le CICR a exprimé sa préoccupation face à une autre violation persistante du droit international humanitaire, à savoir l'utilisation de mines anti-personnelles. A Shali, ville située à 80 kilomètres au sud-est de Grozny, les pouvoirs publics locaux avaient dû mettre les habitants en garde de ne pas marcher au-delà d'une limite de 300 mètres hors de la ville. Les villes de Samachki et d'Argoun vivaient sous la même menace. La crainte des mines et des obus contenant encore leur charge continuera probablement pendant longtemps d'être un danger pour les infrastructures agricoles et autres équiva-

pements qui sont vitaux pour les Tchétchènes. Cette crainte a jusqu'ici empêché les habitants des villages tchétchènes d'aller cultiver leurs champs et de s'occuper de leur bétail. Au moment où nous écrivions ces lignes, la situation présentait des signes d'une détérioration prévisible si les cultures ne pouvaient pas reprendre et si des personnes déplacées continuaient d'affluer dans la région. Cette inquiétude a été reflétée dans le "Rapport Bindig", qui cite le cas d'une personne âgée de Shali qui ne pouvait pas amener ses vaches dans les pâturages parce qu'elles sautaient sur des mines. Malgré le fait qu'il ne fournit pas suffisamment de preuves concrètes attestant l'existence d'une politique délibérée mise en oeuvre par les Russes pour affamer les civils, le rapport indique qu'une "tendance semble se dégager". Si tel était le cas, les forces russes auront enfreint l'article 14 du Deuxième protocole additionnel aux Conventions de Genève qui interdit d'affamer les civils comme méthode de combat. Cela nous amène naturellement à examiner quelques-uns des instruments internationaux qui ont été violés durant le conflit en Tchétchénie.

V. Violations commises par la Russie au regard du droit international humanitaire et de la coutume internationale

"Les droits de l'homme, le droit international et les principes de l'OSCE sont actuellement bafoués de façon

inacceptable en Tchétchénie. [La Russie] ne peut vouloir préserver son intégrité territoriale en réduisant l'ensemble de la région en ruines et en cendres. Seul un règlement pacifique peut être une solution durable. Les dirigeants russes doivent garder cela à l'esprit".

*M. Klaus Kinkel,
Ministre allemand des affaires étrangères,
16 janvier 1995.*

a) Les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles de 1977

La CIJ, comme d'autres organisations internationales de défense des droits de l'homme, a fondé sa condamnation du comportement de l'armée russe sur des bases juridiques. L'article 3 des Dispositions générales des quatre Conventions de Genève, applicable tant aux conflits internationaux qu'aux conflits "ne présentant pas un caractère international", et qui vise à protéger les non-combattants et les personnes qui ont été mises hors de combat, ainsi que les biens des civils,²⁰ n'autorise aucune dérogation au principe fondamental selon lequel les civils ne devraient pas être exposés au danger. L'article 3 des Dispositions générales des Conventions de Genève de 1949, qui définit des règles minima devant être observées en toutes circonstances, dispose :

"1) Les personnes qui ne par-

20 Voir Cornelio Sommaruga, Droits de l'homme et droit international humanitaire, dans Bulletin des droits de l'homme 91/1, Nations Unies, mars 1992, p. 57.

icipent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

- a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;
- b) les prises d'otages;
- c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;

d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés."

Un problème sérieux s'est posé eu égard aux actions tant des officiers que des simples soldats pendant le déroulement de la guerre en Tchétchénie. "Le fait que les forces armées russes n'aient pas épargné la population civile en Tchétchénie, conformément aux prescriptions de la Quatrième Convention de Genève, signifie que des violations massives du droit humanitaire ont été commises à la fois par des personnes ayant l'autorité de commandement et par de simples soldats.²¹

Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977, qui constituent l'ossature du droit international humanitaire, "ne sont pas moins l'expression juridique d'une volonté commune d'étendre ces droits et garanties à plusieurs catégories d'individus en temps de guerre", écrivait le Dr Cornelio Sommaruga, Président du Comité international de la Croix-Rouge.²²

21 Michael R. Lucas, "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", dans Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe, Netherlands Helsinki Committee, p. 42.

22 Cornelio Sommaruga, Droits de l'homme et droit international humanitaire, dans Bulletin des droits de l'homme 91/1, Nations Unies, mars 1992, p. 57.

L'appel lancé dès les premiers jours par la CIJ, invitant le Gouvernement russe à éviter toute utilisation aveugle de la force contre les civils, à faire en sorte que les actions de ses agents soient conformes aux normes internationales admises, et à rechercher un règlement pacifique du conflit, reflétait l'urgence de la situation.

La Russie persistait à soutenir que son intervention en Tchétchénie répondait au souci de rétablir l'ordre constitutionnel dans une des républiques membres de la Fédération. Or, n'est-il pas absurde de vouloir rétablir l'ordre et la légalité en recourant à la violence extrême, si celle-ci a toutes les chances d'engendrer davantage de violence et d'entretenir la haine et le ressentiment? Par ailleurs, le fait de recourir à la violence extrême, comme cela a été le cas en Tchétchénie, est contraire au principe même de légalité que la Russie disait avoir en premier souci de sauvegarder. Car, en prenant les civils pour cible au nom de la loi nationale et de l'ordre, la Russie a violé les dispositions du droit international qu'elle s'était engagée à respecter. En croyant qu'elles parviendraient à rétablir la légalité en contrevenant à une forme de légalité plus impérative – le droit international –, les forces russes non seulement se sont rendues coupables d'infractions graves aux Conventions, mais ont également commis une erreur fatale en ignorant les obligations auxquelles elles avaient souscrit.

Des sources bien informées attestent le mépris systématique manifesté

par les forces russes à l'égard de l'article 3 des Dispositions générales des Conventions. Dans un fascicule publié en janvier 1995, Human Rights Watch-Helsinki, écrivait :

“Les forces russes ont fait preuve d'un mépris total pour la vie des civils dans la République sécessionniste de Tchétchénie. Des témoins oculaires ont raconté à nos observateurs comment les bombes et obus de mortier russes ont rasé les immeubles d'habitation et des maisons individuelles dans la ville de Grozny et dans l'ensemble des agglomérations autour de Grozny, prenant pour cible des zones civiles et des villages éloignés en Tchétchénie et dans la république limitrophe d'Ingouchie. Des soldats des forces terrestres russes auraient ouvert le feu sur des civils depuis un wagon des chemins de fer. Les forces russes ont également détruit au moins deux hôpitaux, un orphelinat et plusieurs marchés. Elles ont causé la mort de centaines de civils et l'exode d'un nombre estimé à 350.000 personnes”.²³

Le bombardement de Grozny et de ses environs soulève la question juridique bien connue de la proportionnalité, une notion qui relève du domaine du droit international humanitaire. Si

23 Human Rights Watch-Helsinki, *Russia's War in Chechnya; Victims Speak Out*, vol. 7, No. 1, janvier 1995, p. 2.

l'on considère que, d'une part, l'armée russe est une des plus importantes du monde du point de vue de son effectif et qu'elle possède un potentiel de destruction énorme, et que, d'autre part, l'armée tchéchène est modestement équipée et est de loin moins bien pourvue en hommes et en ressources, la question de la proportionnalité de l'intervention de la Russie se pose avec plus d'acuité.

Comme indiqué plus haut, les forces russes ont bombardé et détruit des zones d'habitation entières et infligé diverses autres formes de mauvais traitements à des civils innocents de Grozny, de Samachki et d'ailleurs. Une telle conduite équivaut à infliger une punition collective à l'ensemble de la population civile. Dans leur volonté de punir le peuple tchéchène qui, dans sa grande majorité, préférerait l'indépendance à sa réintégration dans la Fédération, les forces russes sont intervenues en violation flagrante de la Quatrième Convention de Genève qui interdit la punition collective des populations, et dispose en son article 33 :

"Aucune personne protégée ne peut être punie pour une infraction qu'elle n'a pas commise personnellement. Les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de terrorisme, sont interdites.

Le pillage est interdit.

Les mesures de représailles à l'égard des personnes protégées et de leurs biens sont interdites."

Le massacre de Samachki décrit plus haut est une illustration du mauvais comportement de la Russie qui a mené des actions de représailles contre des civils en voulant désarmer des combattants tchéchènes insaisissables. Human Rights Watch-Helsinki a constaté "[Le] fait troublant (...) que les forces russes ont abusé de leur droit de désarmer [leurs adversaires] pour occulter des représailles collectives à l'égard de civils", ce que l'article 33 interdit formellement. Dans le cas de Samachki et d'autres villages, les forces russes avaient exigé que leur soit remis un nombre d'armes arbitrairement fixé - chiffre donné dans les rapports des services de renseignement - sous peine d'encourir de graves conséquences. Selon Human Rights Watch-Helsinki, les Russes ont parfois utilisé ce prétexte des armes à déposer pour attaquer des villages ou pour arrêter des individus. Samachki a été bombardée et envahie parce qu'elle avait été incapable de rendre les 264 armes automatiques arbitrairement réclamées par les Russes.

Si la Russie soutient, comme elle l'a fait, que la Tchétchénie est partie intégrante de la Fédération, et si elle estime, comme cela a été le cas, que le conflit tchéchène est un conflit interne, alors la Russie est ipso facto liée par le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, relatif aux conflits armés internes, qui recommande de traiter avec humanité les civils et les personnes qui ont cessé de prendre part aux hostilités. L'article 4 du Protocole interdit "les actes de violence contre la vie, la santé, ou le bien-être physique et mental des personnes, en particulier le meurtre, ainsi que (...) la torture, les mutilations, ou

toute forme de peine corporelle". Il interdit en outre les prises d'otages, les peines collectives, les atteintes à la dignité personnelle, les pillages et leurs menaces. Des sources bien informées attestent que les soldats russes ont commis bon nombre des crimes énumérés dans l'article 4. En décidant de passer outre les dispositions impératives de cet article particulier du protocole II, ainsi que d'autres dispositions du droit international qui réglementent expressément le domaine des conflits dits internes, le Gouvernement de la Russie et ses forces armées ont délibérément affiché à la face du monde leur mépris total pour la Primauté du droit.

b) Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois

Si la Russie affirme, comme elle l'a fait, que ses forces armées sont entrées en Tchétchénie pour "rétablir l'ordre constitutionnel", alors, en tant qu'agents chargés de "l'application de la loi", elles auraient dû conformer leurs actions aux dispositions des Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois²⁴ qui disposent :

"4. Les responsables de l'application des lois, dans l'accomplissement de leurs

fonctions, auront recours autant que possible à des moyens non violents avant de faire usage de la force ou d'armes à feu. Ils ne peuvent faire usage de la force ou d'armes à feu que si les autres moyens restent sans effet ou ne permettent pas d'accomplir le résultat désiré".

Les bombardements massifs effectués par les forces russes sur des objectifs civils à l'intérieur de Grozny et dans les agglomérations proches de Grozny contreviennent aux Principes de base des Nations Unies, dans la mesure où les Russes avaient la possibilité de substituer à l'option de l'intervention armée celle de la négociation avec la partie tchétchène. A l'époque, M. Dudaev avait exprimé sa volonté d'engager des pourparlers avec les Russes. Or, son offre avait été immédiatement rejetée par le Kremlin. Si ces négociations avaient eu lieu et avaient abouti, il est très probable que des centaines, sinon des milliers de vies humaines auraient été préservées.

L'intervention russe en Tchétchénie a d'entrée été marquée par un manque de retenue manifeste. A cet égard, les Principes de base des Nations Unies sont formels :

"5. a) [Les responsables de l'application des lois] useront avec modération [de la force] et

²⁴ La note No. 133 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application de les lois indique :

"... Dans les pays où des pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires, en uniforme ou en civil, ou par des forces de sécurité de l'Etat, la définition des responsables de l'application de la loi s'étend également aux agents de ces services".

leur action sera proportionnelle (...) à l'objectif légitime à atteindre.

b) S'efforceront de ne causer que le minimum de dommages et d'atteintes à l'intégrité physique et de respecter et de préserver la vie humaine".

Si, aux yeux de la Russie, le fait de s'assurer le contrôle du territoire tchéchène était un "objectif légitime", il est évident qu'elle n'a fait montre d'aucune espèce de retenue dans la poursuite de cet objectif. En outre, les forces de sécurité russes ont causé un maximum de dégâts à la ville de Grozny et de dommages à sa population civile, Tchéchènes et Russes confondus. En d'autres termes, un certain nombre de voyous et de vandales issus des rangs des forces russes ont agi non seulement de façon disproportionnée, mais également en criminels, ignorant les instructions du Président Eltsine qui avait interdit ces actions.

Aux termes des Principes de base, l'impunité est inacceptable dans de telles circonstances :

"7. Les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale", et

"8. Aucune circonstance exceptionnelle, comme l'instabilité de la situation politique

intérieure ou un état d'urgence, ne peut être invoquée pour justifier une dérogation à ces Principes de base". (Non mis en évidence dans le texte).

Le fait que les mesures disciplinaires prises à l'encontre de certains éléments des forces de sécurité, auteurs de crimes en Tchétchénie, aient été insignifiantes, voire nulles, indique que, en laissant l'impunité triompher, l'on fait peser une grave menace sur la Primauté du droit en Russie. En revanche, des informations font état de sanctions qui auraient été prises à l'encontre d'officiers russes qui avaient refusé d'utiliser leurs armes contre des objectifs civils en Tchétchénie. De telles mesures constituent une violation des Principes de base des Nations Unies qui disposent :

"25. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent faire en sorte qu'aucune sanction pénale ou disciplinaire ne soit prise à l'encontre des responsables de l'application des lois qui, conformément (...) aux présents Principes de base, refusent d'exécuter un ordre de recourir à la force ou aux armes à feu...".

c) Le Code de conduite de l'OSCE concernant les aspects politiques et militaires de la sécurité

Il est utile de mentionner que, le 6 décembre 1994, cinq jours seulement avant le début de l'intervention militaire en Tchétchénie, un nouveau

document important – le Code de conduite de l'OSCE concernant les aspects politiques et militaires de la sécurité – a été adopté par les Etats Membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), lors de la réunion au Sommet de l'organisation tenue à Budapest.

Un des principaux buts du Code est de prévenir le mauvais usage de la force militaire à des fins politiques. "Le Code n'est pas un traité ni n'a force de loi, mais tous les Etats Membres de l'OSCE se sont politiquement engagés à conformer leur conduite à ces normes", a déclaré le 11 janvier 1995 M^{me} Christine Shelly, porte-parole du Département américain. Le texte²⁵ du Code vise à donner une plus grande spécificité régionale et sous-régionale aux lois internationales qui réglementent les activités militaires et politiques et l'usage de la force, y compris la Charte de l'ONU et les Conventions de Genève. Etant membre de l'OSCE, la Russie a approuvé le Code le 6 décembre 1994 et s'est par conséquent engagée à en respecter les dispositions. Sur la question de l'impunité, le paragraphe 31 du Code dispose :

"Les Etats participants feront en sorte que les personnels des forces armées investis du pouvoir de commandement exercent

ce pouvoir conformément aux dispositions pertinentes du droit national et du droit international, et les rendront attentifs au fait qu'ils peuvent être tenus individuellement pour responsables de l'exercice illégal de ce pouvoir, en application desdites lois, et qu'il est prohibé de donner des ordres contrevenant au droit national ou au droit international. La responsabilité des supérieurs hiérarchiques n'exempte leurs subordonnés d'aucune de leurs responsabilités individuelles".

Ainsi, "[l']OSCE, la communauté internationale dans son ensemble, ainsi que la magistrature et le parlement russes ont la responsabilité d'enquêter sur ces violations et de faire en sorte que les individus qui en sont les auteurs soient arrêtés, traduits en justice et sanctionnés. Les violations moins nombreuses, mais néanmoins graves, commises par les forces armées tchéchènes doivent tout autant être examinées".²⁶

Le "Rapport Bindig" sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie, qui a été diligenté par le Comité des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rappelle à juste titre que les

25 Le Code stipule en son paragraphe 39 :

"Les dispositions du présent Code de conduite lient **politiquement** les parties. En conséquence, ... au titre de l'article 102 de la Charte des Nations Unies. Le présent Code entrera en vigueur le 1er janvier 1995". (Non mis en évidence dans le texte).

26 Michael R. Lucas, "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", dans Helsinki Monitor: Quarterly on Security and Cooperation in Europe, 1995, No. 2, Netherlands Helsinki Committee, p. 42.

Conventions de Genève et le Code de conduite de l'OSCE sont applicables dans le cas de la Tchétchénie. Il rappelle que "la Russie est liée par ces instruments relatifs au droit international humanitaire et doit les appliquer dans le conflit en Tchétchénie". Toutefois, M. Bindig indique dans le rapport qu'en apprenant certaines allégations de violations du droit international humanitaire imputées aux forces russes, le Général russe Kulikov a répondu que "c'était regrettable, mais une chose aussi sale que la guerre s'accompagne toujours d'actes sales" (sic). Selon le "Rapport Bindig", il semblerait que l'opinion de M. Kulikov soit "généralement" bien partagée par les troupes russes. Cette attitude est extrêmement préoccupante en ce qu'elle semblerait indiquer que la hiérarchie militaire russe n'a pas jugé utile de montrer le bon exemple à ses subordonnés. Les pseudo-arguments que M. Kulikov avance pour justifier les atrocités commises par ses soldats en Tchétchénie sont ainsi des signes annonciateurs d'une impunité généralisée. Plus inquiétant encore est le sentiment que la hiérarchie était au courant des exactions et qu'elle les aurait, en quelque sorte, sciemment encouragées. Si tel était le cas, il y aurait lieu de conclure que les forces russes auront délibérément mis en oeuvre une politique visant à terroriser la population et à anéantir la volonté d'une nation toute entière.

A cet égard, M. Bindig fait observer avec justesse que, "somme toute, les Conventions de Genève ont été adoptées au lendemain de la deuxième

Guerre mondiale, qui avait fait de nombreuses victimes civiles, dans le but de préserver les êtres humains, y compris les non-combattants, des fléaux de la guerre, de sorte à exclure à tout jamais des guerres la perpétration d'actes "sales" à l'encontre des populations civiles".²⁷ Il ressort du "Rapport Bindig" et d'autres documents qui ont été publiés sur la situation en Tchétchénie que la protection des civils comporte aussi des limites dictées par des nécessités militaires telles que la légitime défense impérative. Toutefois, la règle veut que le droit international humanitaire relatif à la guerre ne puisse souffrir de dérogation en temps de guerre, précisément parce qu'il a été conçu pour être applicable en temps de guerre.

Tout compte fait, il est inquiétant de constater que l'on a malheureusement laissé prévaloir une culture de l'impunité dans la Fédération de Russie. Le "Rapport Bindig" note que "[P]ersonne n'a jamais eu connaissance qu'un soldat ait été traduit en justice pour [ses] actes, encore moins condamné, si ce n'est le Général Kulikov qui affirme que 60 enquêtes ont été ouvertes et 20 pour cent d'entre elles ont abouti à des condamnations". Sur la question de l'impunité, M. Bindig, qui ne semble pas avoir été totalement convaincu par les propos de M. Kulikov qui se voulait rassurant, conclut :

"Pour résumer, l'on peut donc dire qu'en principe, il ne semble pas y avoir eu d'enquêtes ou de poursuites judiciaires, soit par la voie

27 Le "Rapport Bindig", op. cit., p. 7.

d'une procédure disciplinaire militaire, soit au moyen des juridictions ordinaires, en ce qui concerne les violations des droits de l'homme commises par les forces fédérales russes contre la population tchéchène. Cette situation est inacceptable. La discipline militaire doit être renforcée de sorte à empêcher d'abord les arrestations arbitraires, les pillages, les extorsions et toute la gamme de violations [décrites] dans le présent rapport, puis à saisir la justice pour que les procédures nécessaires soient engagées".²⁸

d) Autres instruments internationaux pertinents

Ce chapitre ne saurait être complet s'il ne mentionnait le fait que les forces russes ont contrevenu à la Résolution 2444 (1968) de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux conflits armés internes, laquelle établit des normes permettant de distinguer les combattants des civils et de préserver ces derniers autant qu'il est possible. Il existe également de fortes indications selon lesquelles la Russie aurait violé la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui interdit d'infliger torture, coups et autres formes de mauvais traitements aux individus.

VI. Le contrôle exercé par le Gouvernement sur les militaires

Le fait que les bombardements sur Grozny aient continué alors que M. Eltsine avait personnellement donné l'ordre de les arrêter, est une indication claire de l'absence de contrôle du pouvoir exécutif sur les forces armées, du moins lors d'une certaine période de l'offensive. Cet incident et d'autres incidents similaires qui ont eu lieu pendant la guerre en Tchétchénie démontrent que certains éléments au sein des forces armées russes et des services de sécurité du Ministère de l'intérieur ont outrepassé les limites normales de leur mandat. La décision d'intervenir en Tchétchénie, comme on l'a vu plus haut, a été prise par M. Eltsine et certains membres de son Gouvernement – les soi-disant "Ministres du Pouvoir" membres du Conseil de sécurité russe nouvellement mis en place – contre l'avis de certains autres membres du Gouvernement et celui des deux chambres du parlement : le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat. Les deux chambres s'étaient prononcées en faveur d'un règlement politique du conflit, contrairement à l'aile promilitariste du pouvoir exécutif qui privilégiait l'option militaire. Le Conseil de la Fédération a même adopté une résolution, le 8 décembre 1994, interdisant expressément l'usage de la force en Tchétchénie. Le Conseil de la Fédération et la Douma ont ensuite

28 Ibid., p. 20.

adopté un certain nombre de résolutions critiquant la décision de M. Eltsine de recourir à l'intervention armée et demandant l'arrêt de l'offensive et le règlement négocié du conflit. Le 12 février 1995, le Conseil de la Fédération a demandé à la Cour suprême de Russie de statuer sur la constitutionnalité de la décision de M. Eltsine d'envahir la Tchétchénie.

VII. L'opposition à la guerre en Russie

Cependant, l'émergence d'un mouvement public endogène d'opposition à la guerre en Tchétchénie, à l'intérieur même de la Russie, s'est révélée encourageante. Cette opposition s'est manifestée jusqu'au sein du puissant complexe militaro-industriel. L'on peut citer en exemple le cas du Général Eduard Vorobyov qui, le 22 décembre 1994, refusa d'envoyer ses unités livrer combat près de Grozny, ce qui lui valut par la suite d'être transféré dans l'armée de réserve. Citons aussi le cas du très ambigu Général Alexander Lebed – pourtant connu par ses positions nationalistes –, commandant de la 14^e armée stationnée dans la République sécessionniste de Moldavie, une république russophone de la région du Transdnestr. Le Général Lebed avait publiquement exprimé son opposition à l'option militaire. De nombreux autres officiers et conscrits anonymes étaient contre l'intervention en Tchétchénie. Des mères de jeunes appelés ont manifesté publiquement et ont souvent été obligées d'envoyer leurs fils se cacher

dans des endroits lointains pour échapper à la conscription.

Le nouvel élan imprimé au mouvement naissant d'opposition à la guerre trouva également illustration dans la démarche pacifiste obstinément défendue par le principal parti politique réformiste "Le Choix de la Russie" et par les célèbres militants des droits de l'homme, Elena Bonner et Sergueï Kovalev. M. Boris Federov, ancien Ministre des finances et député à la Douma, taxa à son tour l'invasion russe d'"incompétence militaire flagrante qui avait provoqué un bain de sang inutile" et demanda la démission de M. Eltsine.²⁹

Le "Rapport Bindig" indique que la majorité de la population dans les grandes villes de Russie, comme Moscou ou Saint-Petersbourg, était fermement opposée à la guerre, alors que dans les campagnes, une majorité de personnes adoptait une approche plus nationaliste. La soi-disant fracture entre zones urbaines et zones rurales est toutefois plutôt simpliste et réductrice. L'ampleur de l'opposition à la guerre dans les contrées reculées de la Russie reste largement méconnue. Selon certaines rumeurs, des émeutes auraient été déclenchées dans des villages et des petites bourgades par la population locale décidée à empêcher l'enrôlement de leurs jeunes gens dans des unités en partance pour la Tchétchénie. Les manifestations de mécontentement du public à l'égard de l'intervention militaire en Tchétchénie étaient essentiellement relayées par la

29 Voir Robert Ortung, "Chechnya, A Painful Price", dans *Transition*, vol. 1, No. 3, 15 mars 1995, p. 3.

chaîne de télévision indépendante NTV, dont la couverture des combats depuis le théâtre des opérations lui valut une audience particulière. Le quotidien *Izvestija*, par exemple, élit M. Kovalev, Commissaire aux droits de l'homme, "Homme de l'année", pour avoir informé les citoyens sur les violations des droits de l'homme qui se commettaient en Tchétchénie, et pour avoir constamment dénoncé la propagande officielle inspirée par le Gouvernement à cet égard.

Pendant ce temps, la chaîne de télévision d'Etat "Ostankino" se livrait à une campagne active de désinformation, instillant sa dose quotidienne de propagande au public, dans la plus pure tradition soviétique. "Ostankino" a souvent été soupçonnée de partialité dans sa couverture des événements dans le "proche étranger" et d'incitation à des sentiments prorusses dans les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes. Mais ce qui est plus préoccupant encore, c'est que le Fonds russe pour la liberté de l'information ait signalé plus de 100 cas concrets, en décembre et janvier 1995, où les droits des journalistes ont été violés alors qu'ils couvraient les événements de Tchétchénie.³⁰ Les violations allaient du meurtre ou du harcèlement de certains journalistes à l'obstruction dans le cadre de leur travail. En fin de compte, il est apparu absolument évident que la guerre avait profondément divisé la société russe.

VIII. La position de la CIJ concernant la Tchétchénie

La CIJ n'a pas pris position sur la revendication de la Tchétchénie concernant son indépendance et par conséquent, elle ne s'est pas prononcée sur la question de savoir s'il s'agissait d'une guerre de caractère international ou interne. La position de la CIJ a été constante, à savoir que toutes les parties au conflit devaient respecter le droit international humanitaire et épargner les civils. Cela dit, la CIJ n'avait au bout du compte pas d'autre choix que de constater que, même si les parties avaient toutes deux commis des violations des droits de l'homme, celles imputables à la Russie étaient de loin plus importantes que celles attribuées aux Tchétchènes. Le 3 février 1995, à la lumière d'informations concordantes de plus en plus abondantes faisant état des atrocités commises en Tchétchénie, la CIJ approuva publiquement la décision du Conseil de l'Europe de bloquer *sine die* la demande d'adhésion de la Russie à l'organisation. La CIJ déclara que la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe n'était guère compatible avec les procédés que ses forces avaient utilisés contre les non-combattants en Tchétchénie en violation des Conventions de Genève et de leurs Protocoles, des Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, du Code de conduite de

³⁰ Ibid., p. 7.

l'OSCE concernant les aspects politiques et militaires de la sécurité, de la Convention européenne relative aux droits de l'homme, et d'autres instruments internationaux. La CIJ estimait que le fait d'intégrer la Russie en qualité de Membre du Conseil de l'Europe sans prendre en compte la conduite de ses agents en Tchétchénie conduirait inévitablement à une dévaluation de la Convention européenne relative aux droits de l'homme et nuirait à la crédibilité de l'Organisation du Conseil de l'Europe, dont le but est, notamment, de faire respecter la Primauté du droit.

Le 1er mars 1995, dans le cadre de la cinquante et unième session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, tenue du 30 janvier au 10 mars 1995, la CIJ réitéra instamment son appel à l'armée russe afin qu'elle respecte le droit international, et pria le Gouvernement de la Russie de rechercher une solution immédiate et pacifique au conflit. La CIJ s'est jointe à d'autres ONG internationales pour demander aux rapporteurs spéciaux concernés de l'ONU, comme les rapporteurs sur la torture et sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, ainsi qu'aux groupes de travail sur les disparitions forcées et sur la détention arbitraire, d'effectuer une visite urgente en Tchétchénie. La CIJ déclara que la situation prévalant en Tchétchénie, à l'instar de ce qui se passait en ex-Yougoslavie et au Rwanda, témoignait de la nécessité de traduire en justice les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et d'atteintes graves au droit humanitaire. Dans sa déclaration, la CIJ a rappelé que l'impunité accordée aux auteurs de violations contribuait à la

dégradation du respect des droits de l'homme dans de nombreux pays du monde. A cet égard, la CIJ a salué les récents efforts entrepris pour favoriser la création d'une cour criminelle internationale permanente.

Le 9 mai 1995, la CIJ invitait instamment les chefs d'Etat et de Gouvernement, qui participaient à Moscou aux cérémonies commémoratives marquant le 50^e anniversaire de la fin de la deuxième Guerre mondiale, à condamner sans équivoque toutes les violations des droits de l'homme où qu'elles se produisent dans le monde, et de faire en sorte de mettre rapidement fin à l'impunité des responsables de telles atrocités. La CIJ a rappelé la nécessité de faire assumer leur responsabilité pénale aux auteurs de graves violations des droits de l'homme commises en Tchétchénie, affirmant que la présence à Moscou de nombreux dirigeants du monde pour célébrer les cérémonies commémoratives, au moment même où d'horribles violations étaient commises par les forces russes en Tchétchénie, ne ferait qu'entériner les violations des droits de l'homme, et avant tout le droit à la vie de milliers de civils non-combattants.

La CIJ a lancé un appel aux dirigeants du monde. Elle leur a demandé d'annoncer publiquement leur intention de soutenir des sanctions monétaires contre la Fédération de Russie, notamment par le gel d'un prêt de 6,8 milliards de dollars consenti par le Fonds monétaire international (FMI) tant que l'armée russe ne cesserait pas ses violations des droits de l'homme en Tchétchénie. La CIJ les a invités

également à prendre des mesures énergiques afin que les officiers et les soldats responsables de ces atrocités soient traduits en justice et sanctionnés comme il se doit. La CIJ a déploré le fait que seuls quelques Etats avaient dénoncé clairement la Russie pour l'énormité des crimes qui continuaient de se commettre, et pour la conduite criminelle révoltante de certains éléments des forces armées, qui s'étaient adonnés à une folle équipée de destruction et de terreur.

Préoccupée du sort des personnes qui protestaient contre la guerre en Russie, et pour amener le pouvoir judiciaire russe à veiller à ce que les procès engagés dans le cadre de la guerre en Tchétchénie soient menés avec équité, la CIJ a délégué, le 13 janvier 1995, M^{lle} Tanya Smith, Directrice des programmes juridiques au Moscow Centre for Constitutionalism in Eastern Europe, pour suivre deux procès engagés devant le tribunal administratif de Moscou, dans lequel étaient mis en cause des personnes qui avaient protesté pacifiquement contre la guerre. Les 11 défenseurs étaient accusés d'avoir participé à des piquets non autorisés devant l'Ambassade d'Italie à Moscou, le 11 janvier. Les défenseurs protestaient contre la guerre en Tchétchénie et contre le manque de détermination de l'Occident à dénoncer les violations des droits de l'homme commises par les forces armées russes dans ce conflit. La manifestation était organisée par "Mémorial", l'organisation des droits de l'homme qui compte le plus important effectif en Russie. Le procès fut ouvert le 23 janvier et toutes les affaires se soldèrent par un non-lieu rendu par le juge, selon les

informations transmises par l'observateur de la CIJ.

Les militants des droits de l'homme, M. Sergueï Kovalev et M^{me} Elena Bonner, des députés, des pacifistes connus, des mères de soldats, et des juristes inquiets des atteintes à la Primauté du droit en Russie, prirent courageusement et publiquement position, manifestant leur désaccord avec les décisions du "Parti de la guerre" et la stratégie de la terreur mise en oeuvre en Tchétchénie. Leurs voix n'ont cependant pas rencontré un écho suffisant auprès des gouvernements du monde.

IX. L'attitude de la communauté internationale

Le manque de détermination de la communauté internationale qui, dans les toutes premières semaines de la guerre, s'est montrée réticente à condamner les violations des droits de l'homme commises en Tchétchénie, est caractéristique du vide politique laissé par la fin de la Guerre froide. Il illustre également le comportement consistant à faire passer la "Russie d'abord", attitude qui a souvent, et pas seulement de manière tacite, prévalu dans la plupart des chancelleries occidentales. Du fait de sa taille et de son influence, la Russie a été favorisée politiquement, économiquement et financièrement, au détriment de ses petits voisins d'Europe centrale et orientale. La tiédeur de la communauté internationale à s'opposer au fait accompli russe semblait être motivée par la crainte d'encourager indirectement un regain de nationalisme en Russie.

Plus préoccupant encore, l'Occident, et les Etats-Unis en particulier, n'ont pas perdu de temps pour déclarer que la situation en Tchétchénie relevait des "affaires internes" de la Fédération de Russie. En adoptant cette politique de "non-ingérence", la communauté internationale a non seulement voulu éviter de s'attirer l'ire de la Russie, mais elle a aussi montré une étonnante méprise des dispositions du droit international qui régissent tant les situations en temps de guerre qu'en temps de paix. Cette attitude pusillanime a été dénoncée par les militants des droits de l'homme et les ONG concernées :

"Il convient de noter qu'un certain nombre d'Etats Membres de l'OSCE (...) ne se sont pas fait prier pour déclarer publiquement que la guerre en Tchétchénie relevait des affaires internes de la Fédération de Russie. La rapidité avec laquelle le Président américain, Bill Clinton, s'est prononcé à cet égard ne reflétait guère ni la lettre, ni l'esprit du Code de conduite [de l'OSCE] [voir plus haut]. En adoptant cette position, le Gouvernement américain semblait aussi négliger le fait que le Code de conduite, mais aussi d'autres règles et procédures de l'OSCE ou d'autres instruments internationaux ne

reconnaissent pas le "caractère interne" présumé d'un conflit comme pouvant justifier l'indifférence ou la réticence de la communauté internationale à agir avec détermination et célérité afin que les parties au conflit lui trouvent une solution le plus rapidement possible, et à faire appliquer fermement les instruments de l'OSCE et d'autres instances à cette fin".³¹

Le problème est que l'attitude réservée, voire réticente, adoptée par la communauté internationale pour condamner les mesures prises par le "Parti de la guerre" au sein du Gouvernement russe et certains éléments indignes des forces armées russes et des soldats du Ministère de l'intérieur en Tchétchénie, a indubitablement eu pour effet d'encourager de facto le Gouvernement russe et ses forces armées à bafouer de manière flagrante les principes fondamentaux du droit international, y compris les Conventions de Genève de 1949 et le Code de conduite de l'OSCE à peine adopté.³²

Les révélations quotidiennes sur les atrocités commises par les forces russes finirent par inverser quelque peu la tendance initiale. L'Union européenne (EU), sous la présidence française, adopta la position la plus ferme. Le 9 mars, le Ministre français des affaires

31 Michael R. Lucas, "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", dans Helsinki Monitor : Quarterly on Security and Cooperation in Europe, Netherlands Helsinki Committee, p. 38.

32 Voir Michael R. Lucas, op. cit.

étrangères, Alain Juppé, déclara que l'Union européenne n'hésiterait pas à utiliser l'argument économique pour faire pression sur la Russie et l'amener à respecter les règles internationales en matière de droits de l'homme en Tchétchénie. Il fit également clairement savoir à M. Eltsine qu'aucun accord intérimaire ne serait conclu avec la Russie tant que cette dernière ne donnerait pas des assurances concernant le respect des droits de l'homme. Le 15 mars, l'Union européenne "condamna énergiquement les atrocités commises à l'égard de civils en violation des droits fondamentaux de l'homme". Le Comité des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également dénoncé, le 10 janvier 1995, les violations des droits de l'homme en "condamnant sans réserve l'utilisation aveugle de la force militaire contre la population civile". Le 2 février 1995, l'Assemblée parlementaire adopta une résolution suspendant la procédure relative à la demande d'un avis statutaire concernant la candidature de la Russie au Conseil de l'Europe. Dans cette résolution, l'Assemblée parlementaire dressait la liste des instruments internationaux que la Russie avait violés, sans oublier le Code de conduite de l'OSCE, comme justifiant un rejet de la candidature. Ce faisant, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe revenaient à la politique de la "conditionnalité" qui avait un temps caractérisé la démarche de l'Europe dans d'autres parties du monde.

En revanche, l'approche des Etats-Unis face au problème a été un revers pour la notion de conditionnalité. La position américaine a été beaucoup plus timide que celle des Européens.

Les Etats-Unis ont refusé de dénoncer la brutalité systématique de la Russie contre les civils et n'ont pas voulu exercer leur influence dans le cadre des institutions de Bretton Woods pour faire pression sur la Russie et l'obliger à respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Le Gouvernement américain, fidèle à sa stratégie désormais bien établie de favoriser la Fédération de Russie dans le cadre de ses relations internationales, s'est limité à une critique verbale et évasive de l'intervention russe en Tchétchénie. Il s'est contenté d'exprimer sa préoccupation devant la perte de vies civiles et invité à un règlement politique du problème. En tout état de cause, les Etats-Unis ont atténué systématiquement toute forme de critique en rappelant comme il se devait que la Tchétchénie relevait des affaires "internes" de la Russie. Il est également utile de mentionner que le ton adopté par les américains n'a pas varié même après que le massacre de Samachki eut été révélé au monde entier. Human Rights Watch Helsinki a noté :

"En se limitant à une condamnation orale de la Russie, le Gouvernement [américain] a laissé passer l'occasion d'adresser un message fort à Moscou pour lui faire savoir qu'il ne tolérerait pas le meurtre de civils. En conséquence, les cérémonies commémoratives de la fin de la deuxième Guerre mondiale auxquelles le Président Clinton a participé le 9 mai 1995, tout comme le Sommet entre Clinton et Eltsine tenu à Moscou le 10 mai, sont

probablement perçus par le Gouvernement russe comme une approbation tacite de la conduite des forces russes en Tchétchénie par le Gouvernement américain. Plus inquiétant encore, la généreuse aide financière accordée à la Russie, dans laquelle le Gouvernement américain a joué un rôle critique, contredit l'engagement déclaré du Gouvernement de faire en sorte qu'il soit mis fin aux souffrances de la population civile en Tchétchénie, en même temps qu'elle confère au Gouvernement russe le prestige international qui lui fait cruellement défaut. En effet, le 11 avril, alors que les nouvelles des atrocités commises à Samachki étaient parvenues au public, le Fonds monétaire international consentait un prêt de 6,8 milliards de dollars EU à la Russie pour lui permettre de combler son déficit budgétaire".³³

La CIJ et d'autres ONG internationales n'ont pas tardé à demander instamment aux gouvernements occidentaux participant à la commémoration de la fin de la deuxième Guerre mondiale de suspendre le prêt de 6,8 milliards de dollars accordé à la Russie - qui représentait le deuxième prêt le plus important jamais consenti par le FMI. Curieusement, il semble que peu

de gouvernements aient réalisé que ce prêt était particulièrement inopportun au vu de l'effet extraordinaire et durable que le massacre de Samachki avait eu sur les esprits des populations occidentales et auprès des médias, à l'époque.

L'action internationale directe en Tchétchénie, longtemps attendue, devint enfin une réalité concrète le 18 avril 1995, avec la décision de dépêcher à Grozny le Groupe d'assistance de l'OSCE. Le groupe de l'OSCE était notamment chargé d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises en Tchétchénie. Dans le cadre de son mandat général, le Groupe d'assistance devra nécessairement s'occuper de la question de l'impunité des auteurs de graves violations des droits de l'homme en Tchétchénie. La CIJ a associé sa voix à celle d'autres ONG internationales pour demander instamment au groupe de l'OSCE de faire en sorte que les officiers supérieurs et les soldats responsables de violations soient traduits devant les instances judiciaires pertinentes, conformément aux engagements pris par les pouvoirs publics russes eux-mêmes.

X. Promotion d'une action internationale préventive

Bien que, sous l'égide de l'OSCE, les parties au conflit en Tchétchénie aient finalement été amenées autour de la table des négociations, les événements terrifiants qui ont eu lieu en Tchétchénie indiquent que beaucoup

33 Russia: Partisan War in Chechnya on the Eve of the WWII Commemoration, Human Rights Watch-Helsinki, mai 1995, vol. 7, no. 8, p. 6.

reste à faire aux niveaux de l'ONU et de l'OSCE dans le domaine du règlement préventif des conflits. Si rien n'est fait, il risque d'y avoir bien d'autres "Tchéchénie", en particulier dans la mesure où les relations de la Russie avec plusieurs de ses régions autonomes sont loin d'être véritablement satisfaisantes. A titre de comparaison, la mission récemment mise sur pied par l'OSCE pour assurer une médiation entre les pouvoirs publics ukrainiens et les représentants de la population russophone majoritaire dans la République autonome ukrainienne de Crimée devrait être vue comme un premier pas qui mérite d'être encouragé partout dans l'espace soviétique. La tension a quelque peu décliné en Crimée, en partie du fait de l'intervention active de l'OSCE dans la péninsule et de l'approche "intelligente" adoptée par l'Ukraine dans cette région.

Un autre exemple d'une initiative internationale réussie est constitué par la présence de l'ONU dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. A ce propos, le professeur Bertrand G. Ramcharan écrit :

"Nous assistons à (...) une évolution de la problématique des violations des droits de l'homme, qui exigera qu'à l'avenir l'accent soit davantage mis sur les mesures préventives dans le cadre du système international. (...) Il est beaucoup plus difficile de régler des conflits [d'ordre

interne et/ou ethnique] après qu'ils ont éclaté - lorsque les passions et la volonté de vengeance sont vives. Dans des situations de conflit interne potentiel (...), le maintien de la paix à titre préventif pourrait être un moyen précieux de désamorcer les problèmes et d'empêcher leur éclatement. Or, il n'y a eu à ce jour qu'une seule opération préventive de maintien de la paix - celle effectuée par l'ONU dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (...) -, qui a été chaleureusement saluée comme le premier déploiement préventif réussi dans l'histoire des opérations de maintien de la paix".³⁴

XI. Conclusion

Il a été démontré sans l'ombre d'un doute que les forces russes ont commis en Tchéchénie des violations flagrantes des droits de l'homme et des atteintes graves au droit international humanitaire. L'usage aveugle des armes à feu contre des zones d'habitation civiles, et les violations des droits de l'homme commises tant à l'égard des civils que des combattants (meurtres, exécutions extrajudiciaires, torture, pillage, incendie volontaire, extorsion et disparitions forcées, entre autres) ont forcé l'indignation du monde et devraient être vigoureusement condamnées. Il a également été démontré que les forces tchéchènes

34 Bertrand G. Ramcharan, "New Models of Human Rights Protection: Preventive Peacekeeping", dans *La Revue de la Commission internationale de juristes*, no. 50, 1993, p. 102.

ont également perpétré des violations des droits de l'homme, même si celles-ci ont été de moindre ampleur; il convient aussi de les condamner. La haine qui s'est emparée des coeurs dans les deux camps en Tchétchénie, si elle doit s'apaiser un jour, ne se dissipera pas avant de nombreuses années, voire des générations. Il convient de mettre un terme à l'impunité que l'on a laissé prévaloir jusqu'ici. Il y va du sort de la Primauté du droit.

Le 10 juillet 1995, la Cour constitutionnelle russe a commencé ses audiences pour déterminer la légalité de l'ordre donné par le Président Eltsine de faire intervenir l'armée en Tchétchénie; cette affaire marque la première épreuve judiciaire sérieuse entre le parlement russe et le Président, depuis octobre 1993. Des députés des deux chambres du parlement avaient demandé à la Cour de statuer sur la constitutionnalité de trois décrets présidentiels et d'une résolution du Gouvernement qui constituaient la base juridique de la décision prise le 11 décembre 1994 d'envoyer des soldats en Tchétchénie. "Si [Eltsine] perdait le procès, il lui serait extraordinairement plus difficile de justifier la campagne de Tchétchénie et les pertes énormes en vies humaines qu'elle a engendrées", écrivait The

Moscow Times le 11 juillet 1995. "La Cour constitutionnelle devra faire un choix historique entre la Primauté du droit et celle de la force brute", déclarait devant la Cour M. Issa Kostoyev, chef du Comité des lois constitutionnelles du Conseil de la Fédération. La Cour poursuivait encore ses délibérations au moment où nous écrivions ces lignes.

Les suites judiciaires de la tragédie en Tchétchénie détermineront l'orientation de la société russe dans un avenir prévisible, ce qui, à son tour, révélera au monde si la démocratie pourra être viablement garantie en Russie. L'avenir s'annonce sombre pour ne pas dire plus. Signe des temps, gouvernements occidentaux, diplomates, universitaires et journalistes sont de plus en plus nombreux à prédire le retour inquiétant d'un Empire russe hégémonique et revanchard, sous la houlette d'une coalition "rouge et brune". Si tel devait jamais être le cas, la Tchétchénie n'aura été dans les souvenirs qu'un vague et terrifiant prologue. Il nous revient à l'esprit les propos terribles d'un polonais anonyme qui manifestait contre l'intervention de la Russie en Tchétchénie, devant l'ambassade russe à Varsovie : "Aujourd'hui c'est Grozny; demain ce sera Kiev et après demain, Varsovie".

Commentaires

Commission des droits de l'homme des Nations Unies :

51^e session

La Commission des droits de l'homme des Nations Unies a tenu sa 51^e session le 30 janvier 1995 à l'Office des Nations Unies à Genève (Suisse) pour débattre, pendant six semaines, de la situation des droits de l'homme dans le monde. "Tant que des violations des droits de l'homme persisteront, le travail de la Commission devra continuer", a déclaré le Haut Commissaire aux droits de l'homme dans une des allocutions d'ouverture qui ont été prononcées. Toutefois, l'organisation et l'efficacité du travail de la Commission elle-même ont été critiquées par le Président sortant, M. Peter van Wulffthen Palthe des Pays-Bas. Selon lui, la précédente session, dans le cadre de laquelle il avait présenté un projet de décision qui aurait permis d'apporter une solution à l'encombrement de l'ordre du jour, et de remédier à quelques autres lacunes mises en lumière dans le déroulement des sessions de la Commission, a été une occasion ratée de régler ces problèmes en procédant à la réforme de l'ordre du jour. Le Président élu de la session de cette année, M. Moussa Bin Hitam de la Malaisie, qui s'est engagé à n'épargner aucun effort pour conduire les discussions avec ordre et méthode, a lancé un appel aux délégués leur demandant de respecter les temps de parole alloués pour les discours et interventions.

A sa première séance, la Commission a élu son bureau qui était composé des personnalités suivantes : Président : M. Musa Bin Hitam (Malaisie) ; Vice-présidents : M. Hocime Meghlaoui (Algérie), M. Valentin Dobrev (Bulgarie), M. José Pallais (Nicaragua) ; Rapporteur : M. Hannu Halinen (Finlande).

Question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine (point 4 de l'ordre du jour)

Le premier point figurant à l'ordre du jour de cette année se rapportait à la question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine. Le débat s'est axé sur le rapport présenté par M. René Felber, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés (E/CN.4/1995/19).

La situation des droits de l'homme dans ces zones continue d'être un sujet majeur de préoccupation, ainsi qu'il ressort des renseignements fournis par al-Haq, l'organe affilié de la CIJ en Cisjordanie, selon lesquels, au cours de l'année 1994, 143 Palestiniens ont été tués par les Israéliens (notamment les

forces israéliennes, les unités spéciales et les colons) et 16 Palestiniens ont été tués par la police palestinienne. Un des principaux facteurs contribuant à aggraver la situation est indubitablement la présence continue dans les Territoires occupés de colons dont le comportement agressif est un obstacle à l'ensemble du processus de paix. Telle est l'opinion générale qui s'est dégagée des déclarations de nombreux pays de la communauté internationale qui ont exhorté Israël à respecter ses obligations internationales, convaincus qu'il ne pouvait y avoir de paix véritable dans les circonstances actuelles.

Dans une intervention orale, le Secrétaire général de la CIJ, M. Adama Dieng, a condamné toutes les atteintes à la vie, qu'elles soient le fait d'Israéliens ou de Palestiniens. Toutefois, Israël s'est écarté de la légalité en menant des actions punitives collectives contre les Palestiniens chaque fois qu'un Israélien avait été tué. Mention particulière a été faite du cas intervenu en janvier dernier lorsque Israël a ouvertement, publiquement et explicitement approuvé des actes de torture. L'intervention de la CIJ n'avait néanmoins pas pour principal objet de raconter une énième fois "... l'histoire triste et déprimante des violations systématiques des droits de l'homme", mais d'exprimer la consternation devant le rapport de M. Felber qui "...décrit systématiquement la situation en des termes purement politiques et aboutit à des conclusions purement politiques". Tout en acceptant, à regret, que la Commission ait décidé de ne pas reconduire le mandat de M. Felber, la CIJ estime qu'il est essentiel de

maintenir le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les Territoires occupés.

Ensuite, dans la Résolution 1995/1 sur la question de la violation des droits de l'homme dans les Territoires arabes occupés, y compris la Palestine, la Commission a regretté profondément la persistance de violations des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis la signature de la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie, le 13 septembre 1993, en particulier la persistance d'actes meurtriers et le maintien en détention sans jugement de milliers de Palestiniens, la persistance de l'extension et de l'établissement de colonies israéliennes, la confiscation de biens appartenant aux Palestiniens et l'expropriation de leurs terres.

Elle a demandé une fois encore à Israël de cesser toute forme de violations des droits de l'homme dans le territoire palestinien et les autres territoires arabes occupés et de respecter les fondements du droit international, les principes du droit international humanitaire et les obligations qu'il a contractées en vertu de la Charte des Nations Unies, et de se conformer aux résolutions de l'Organisation des Nations Unies. La Commission a en outre demandé à Israël de se retirer du territoire palestinien, y compris Jérusalem, et des autres territoires arabes occupés. La résolution a été adoptée par 26 voix contre 2 (Fédération de Russie et Etats-Unis d'Amérique), avec 21 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

Dans la Résolution 1995/2 sur les droits de l'homme dans le Golan syrien

occupé, il a été demandé à Israël de s'engager à respecter les résolutions applicables de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité et à renoncer à modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle et le statut juridique du Golan syrien occupé. La résolution a souligné que les personnes déplacées de la population du Golan syrien occupé doivent être autorisées à rentrer dans leurs foyers et à recouvrer leurs biens.

Par ailleurs, la résolution a considéré que toutes les mesures et actions législatives et administratives, actuelles et à venir, prises par Israël qui visent à modifier le caractère et le statut juridique du Golan syrien occupé sont nulles et non avenues et constituent une violation flagrante du droit international. La Commission a également décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa cinquante-deuxième session, en lui attribuant un rang de priorité élevé, la question intitulée "Question de la violation des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine". La résolution a été adoptée par 25 voix contre 1 (Etats-Unis d'Amérique), avec 23 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

Par sa Résolution 1995/3 sur les colonies israéliennes dans les territoires arabes occupés, la Commission a réaffirmé que l'installation de civils israéliens dans les territoires arabes occupés était illégale et constituait une violation des dispositions pertinentes de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949; a regretté que le Gouvernement israélien ne se soit pas pleinement conformé

aux dispositions des résolutions 1990/1, 1991/3, 1992/3, 1993/3 et 1994/1; et a demandé instamment au Gouvernement israélien de s'abstenir totalement d'installer des colons dans les territoires occupés et d'empêcher toute nouvelle installation de colons dans ces territoires. La résolution a été adoptée par 46 voix contre 1 (Etats-Unis d'Amérique), avec 3 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et son application aux peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère, ou à l'occupation étrangère (point 9 de l'ordre du jour).

Le point 9, intitulé "le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et son application aux peuples assujettis à une domination coloniale ou étrangère, ou à l'occupation étrangère", a été examiné en même temps que le point 4, les deux points étant apparentés.

Le Rapporteur spécial de l'ONU, M. Enrique Bernales Ballesteros, a présenté à la Commission son rapport sur la question de l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (E/CN.4/1995/29). L'Angola figurait au nombre des pays visés par son enquête et identifiés comme utilisant des mercenaires; toutefois, le Gouvernement angolais a ouvertement rejeté cette accusation, et a ajouté que la guerre en Angola étant finie, il n'était pas nécessaire d'y envoyer des observateurs.

Le droit inaliénable du peuple palestinien à disposer de lui-même sans

ingérence extérieure a été réaffirmé une fois encore dans la Résolution 1995/4, et il a été demandé à Israël de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies et des principes du droit international, et de se retirer des territoires palestiniens, y compris Jérusalem, et des autres territoires arabes qu'il occupait par la force militaire depuis 1967, de manière que le peuple palestinien puisse exercer son droit universellement reconnu à l'autodétermination. La Commission a décidé d'examiner à sa cinquante-deuxième session, à titre hautement prioritaire, la situation en Palestine occupée, sous ce point. La résolution a été adoptée par 27 voix contre 1 (Etats-Unis d'Amérique), avec 22 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

Au titre de la Résolution 1995/5 sur l'utilisation de mercenaires comme moyen d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Commission a réaffirmé que le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires devraient être considérés comme des infractions préoccupant très sérieusement tous les États. La Commission a prié instamment tous les États d'interdire aux mercenaires de se servir d'une partie quelconque de leur territoire pour déstabiliser un État souverain; a invité tous les États qui ne l'avaient pas encore fait à envisager de prendre rapidement des mesures pour ratifier la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, ou pour y adhérer; et a décidé de proroger de trois ans le mandat du Rapporteur spécial.

La Commission a également décidé d'examiner à sa cinquante-deuxième session la question de l'utilisation de mercenaires comme moyen d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et a recommandé au Conseil économique et social d'adopter un projet de décision approuvant la décision de la Commission de proroger de trois ans le mandat du Rapporteur spécial et de prier le Secrétaire général de lui fournir toute l'assistance nécessaire. La résolution a été adoptée par 34 voix contre 1 (Etats-Unis d'Amérique), avec 15 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

En ce qui concerne le processus de paix au Moyen-Orient, la Commission a souligné dans la Résolution 1995/6 que la réalisation d'une paix juste et durable au Moyen-Orient était vitale pour le plein respect des droits de l'homme dans la région; elle s'est félicitée du processus de paix engagé à Madrid et a appuyé les négociations bilatérales qui y avaient fait suite. Elle a en outre demandé au Centre pour les droits de l'homme de faire bénéficier l'Autorité palestinienne, sur sa demande, de son programme de services consultatifs et d'assistance technique. La Commission a invité les gouvernements à contribuer à ce programme et a encouragé la poursuite de négociations sur la mise en oeuvre de la prochaine étape de la Déclaration de principes.

Dans sa Résolution 1995/7 sur la question du Sahara occidental, la Commission a exprimé l'espoir que les pourparlers directs entre le Maroc et le Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Rio de Oro reprendraient prochainement en vue de

créer une atmosphère propice à la mise en oeuvre rapide et effective du plan de règlement; elle a décidé de suivre l'évolution de la situation au Sahara occidental et d'examiner la question à sa cinquante-deuxième session, en lui attribuant un rang de priorité élevé.

Violation des droits de l'homme en Afrique australe : rapport du Groupe spécial d'experts (point 5 de l'ordre du jour); Surveillance et soutien du passage à la démocratie en Afrique du Sud (point 6); et Application de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (point 15)

Sur la question de l'Afrique du Sud, la Commission s'était saisie du rapport du Rapporteur spécial chargé de suivre et de soutenir le passage à la démocratie en Afrique du Sud (E/CN.4/1995/24), ainsi que du rapport du Groupe spécial d'experts sur les violations des droits de l'homme en Afrique australe.

Dans sa Résolution 1995/9 sur la surveillance et le soutien du passage à la démocratie en Afrique du Sud, la Commission a exprimé sa profonde satisfaction devant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de l'Afrique du Sud, la tenue d'élections selon le principe "à chacun une voix", la convocation du nouveau Parlement d'Afrique du Sud, et l'entrée en fonction de son nouveau Président et du gouvernement d'unité nationale. La Commission a estimé que le Rapporteur spécial a mené à bien le mandat qui lui avait été confié de suivre le passage à la démocratie en Afrique du Sud, et a décidé de supprimer de son ordre du jour, à partir

de sa cinquante-deuxième session, le point intitulé "Surveillance et soutien du passage à la démocratie en Afrique du Sud".

En ce qui concerne l'application de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (Résolution 1995/10), la Commission, prenant note du Rapport du Groupe des Trois, a considéré que l'application et la surveillance rigoureuses de la Convention par la communauté internationale avaient contribué grandement à l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud. Elle a décidé de supprimer de l'ordre du jour de sa cinquante-deuxième session le point intitulé "Application de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid".

Dans sa Résolution 1995/8, la Commission a en outre félicité tous les Sud-Africains et leurs dirigeants politiques d'avoir mis un terme à l'apartheid et, par des négociations largement représentatives, jeté les bases d'une Afrique du Sud nouvelle, non raciale et démocratique dans laquelle les droits étaient garantis également pour tous.

L'observateur de l'Afrique du Sud a déclaré qu'avec l'adoption de ces résolutions, la Commission avait fermé un chapitre important de son histoire, un chapitre que l'Afrique du Sud aussi bien que la Commission espéraient ne jamais voir se rouvrir. Son gouvernement attachait une grande importance à cette décision, a-t-il ajouté, car c'était seulement en acceptant de "passer l'éponge" que la nouvelle Afrique du Sud pourrait occuper sa place légitime au sein de la Commission.

Mise en oeuvre du Programme d'action pour la troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (point 16 de l'ordre du jour)

Trois jours de débat ont été consacrés à la question du racisme et de la discrimination raciale. Dans le cadre de la mise en oeuvre du programme d'action pour la troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, le Rapporteur spécial de l'ONU, M. Maurice Glélé-Ahanhanzo, a remercié la Commission pour l'intérêt qu'elle a porté à son rapport sur les formes contemporaines du racisme (E/CN.4/1995/78 et Add. 1). Entre autres, il était chargé d'étudier la question du racisme, de la discrimination à l'égard des Noirs, des Arabes et des musulmans, de la xénophobie, de la négrophobie et de l'antisémitisme, et de la violation des droits fondamentaux de la femme et des travailleurs migrants. Il a également encouragé toutes les ONG, y compris celles qui avaient déjà collaboré avec lui, à continuer de lui apporter leur assistance.

L'opinion générale reflétée par les débats était que les gouvernements devraient coopérer et oeuvrer ensemble pour renforcer les normes humanitaires en matière de discrimination raciale. Les conflits et la violence résultant du racisme pourraient finalement constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales (cas de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda). La Commission a noté que les principaux objectifs fixés pour les deux premières décennies n'avaient pas été atteints, et a également décidé de faire siennes les

recommandations du Rapporteur spécial concernant l'importance des programmes d'éducation.

La Commission a adopté la Résolution 1995/11 sur la mise en oeuvre du Programme d'action pour la troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Dans la résolution, elle a déclaré que toutes les formes de racisme ou de discrimination raciale, qu'elles soient institutionnalisées ou qu'elles découlent de doctrines officielles de supériorité ou d'exclusivité raciales, telles que le "nettoyage ethnique", comptaient parmi les violations les plus graves des droits de l'homme dans le monde contemporain et devaient être combattues par tous les moyens. Elle a demandé à la communauté internationale de fournir au Secrétaire général des ressources financières permettant une action efficace contre le racisme et la discrimination raciale, et a prié celui-ci de veiller à ce que les ressources financières nécessaires à l'exécution des activités de la troisième Décennie soient fournies pendant les exercices bienaux 1994-1995 et 1996-1997.

En ce qui concerne les mesures à prendre pour lutter contre les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, la Commission a pris acte, dans sa Résolution 1995/12, du rapport du Rapporteur spécial sur les mesures à prendre pour lutter contre les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Elle a prié le Rapporteur spécial de continuer d'examiner les incidents qui sont la

manifestation des formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de tous types de discrimination à l'égard des Noirs, des Arabes et des musulmans, de xénophobie, de négrophobie et d'antisémitisme, et de l'intolérance qui y est associée, ainsi que les mesures qui sont prises par les gouvernements pour les surmonter et de faire rapport à ce sujet à la Commission, à sa cinquante-deuxième session.

Dans sa Décision 1995/104, sur la tenue d'une conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale et ethnique, la xénophobie et d'autres formes contemporaines d'intolérance qui y sont associées, la Commission a décidé de recommander à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, d'envisager de réunir une conférence mondiale sur le sujet.

De même, le projet de décision de la Sous-commission sur la tenue d'une conférence mondiale contre le racisme a été adopté sans vote.

Droits économiques, sociaux et culturels ; Réalisation du droit au développement (points 7 et 8 de l'ordre du jour)

"Affirmer que la situation des droits de l'homme doit d'abord être améliorée à tout prix est un luxe philosophique qui est très éloigné de la réalité quotidienne", a déclaré le représentant du Soudan. Cette remarque était particulièrement significative en ce qu'elle introduisait les débats de la Commission sur les droits économiques, sociaux et culturels et le droit au développement.

Les délégués ont attiré l'attention sur le problème de la dette multilatérale et appelé les pays créditeurs et les pays débiteurs à engager un véritable dialogue politique basé sur le principe de la responsabilité partagée. Ils ont noté le degré d'absence de volonté politique en ce qui concerne l'application du droit au développement, et ont demandé ce que faisaient les nations les plus riches pour réduire l'énorme fossé qui séparait pays riches et pays pauvres.

Par ailleurs, il a été déclaré que tous les droits de l'homme étaient indivisibles et qu'aucune catégorie de droits ne devrait avoir la priorité sur une autre catégorie, comme indiqué dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993. Toutefois, certains ont affirmé que le droit au développement nécessitait un climat économique international favorable et que les politiques d'ajustement structurel devraient comprendre des éléments tendant à atténuer leur incidence sur les couches les plus vulnérables de la société. La plupart des intervenants ont exprimé l'espoir que le résultat du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 6-12 mars 1995), dont les objectifs étaient l'atténuation de la pauvreté, la réduction du chômage et de l'exclusion sociale, contribuerait à améliorer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

Le délégué des Pays-Bas et Président sortant de la Commission (M. Peter van Wulfthen Palthe) a admis l'existence d'une tension entre droits civils et politiques d'une part, et droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part. La première catégorie de droits exige que les

gouvernements s'abstiennent d'agir, alors que la deuxième catégorie requiert une intervention active de leur part. Cette tension peut à son avis être maîtrisée en alliant la démocratie représentative au respect des droits de l'homme, et l'économie de marché à une politique sociale qui encourage l'égalité des chances.

Puis, dans sa Résolution 1995/15, la Commission a prié le Secrétaire général de créer auprès du Centre pour les droits de l'homme un service chargé de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, en particulier ceux liés au fardeau de la dette des pays en développement; elle a décidé de poursuivre, à sa cinquante-deuxième session, l'examen du point intitulé "Question de la jouissance effective, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et étude des problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement dans leurs efforts tendant à la réalisation de ces droits fondamentaux", et notamment :

- a) des problèmes relatifs au droit à un niveau de vie suffisant, à la dette extérieure, aux politiques d'ajustement économique et à leurs effets sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier quant à l'application de la Déclaration sur le droit au développement;
- b) des effets de l'ordre économique international injuste qui existe

actuellement sur les économies des pays en développement, et des obstacles que cela représente pour la mise en oeuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Concernant les effets des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement, la Commission a adopté la Résolution 1995/13 par 33 voix (Asie, Afrique, Moyen-Orient, Amérique du Sud) contre 15 (Europe occidentale et orientale, Etats-Unis d'Amérique, Canada, Australie), avec 4 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

S'agissant des droits de l'homme et de l'environnement, la Commission a adopté la Résolution 1995/14 dans laquelle elle a demandé à l'ONU de publier le rapport final du Rapporteur spécial de la Sous-commission dans toutes les langues officielles; à sa cinquante-deuxième session, un rapport contenant les observations des gouvernements, des institutions spécialisées et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur les questions soulevées dans le rapport du Rapporteur spécial; elle a décidé de poursuivre l'examen de la question à sa prochaine session.

Pour ce qui est de la question de la jouissance effective, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels, la Commission a recommandé, dans sa Résolution 1995/15, que le Centre pour les droits de l'homme organise des séminaires d'experts à

l'intention des présidents des organes de surveillance des instruments internationaux des droits de l'homme et des représentants d'institutions spécialisées et d'organisations non-gouvernementales ainsi que des représentants d'Etats, en vue de préciser la teneur de chacun de ces droits. Elle a également invité les Etats Membres à étudier l'utilité d'élaborer un plan d'action national visant à déterminer les mesures à prendre pour améliorer la situation des droits de l'homme, ainsi qu'à rechercher la participation des communautés qui souffraient de la non-réalisation de ces droits.

La Commission a en outre prié le Secrétaire général d'inviter les institutions financières internationales à continuer d'envisager la possibilité d'organiser un séminaire d'experts sur le rôle de ces institutions dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Elle a également prié le Sommet mondial pour le développement social de reconnaître les aspects du développement social liés aux droits de l'homme, et de faire des droits reconnus dans les instruments relatifs aux droits de l'homme le fondement des parties pertinentes du programme d'action qui serait adopté par le Sommet mondial.

Dans sa Résolution 1995/16, la Commission a fait sienne la résolution 1994/41 de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, en date du 26 août 1994, dans laquelle la Sous-commission avait pris note avec satisfaction du rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, et

l'avait invité à continuer d'accorder une attention particulière aux aspects suivants dans l'élaboration de ses rapports : les incidences de l'extrême pauvreté sur la jouissance et l'exercice de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales des personnes qui la subissaient; les efforts menés par les plus pauvres eux-mêmes pour pouvoir exercer ces droits et les conditions dans lesquelles ils pouvaient effectivement faire valoir leur expérience et leur pensée, ainsi que celles des personnes engagées à leurs côtés. La Commission a également invité le Rapporteur spécial à accorder une attention particulière à la déclaration et au programme d'action qui seraient adoptés par le Sommet mondial pour le développement social.

Dans le texte qu'elle a adopté sur le droit au développement (Résolution 1995/17), la Commission a demandé au Secrétaire général de doter le Centre pour les droits de l'homme d'un service spécialement chargé de la mise en oeuvre de la Déclaration sur le droit au développement. Elle s'est félicitée des efforts faits par le Groupe de travail, efforts orientés de plus en plus vers l'établissement d'un mécanisme d'évaluation permanent pour surveiller l'application de la Déclaration sur le droit au développement. Elle a en outre recommandé que le Conseil économique et social consacre un débat de haut niveau de l'une de ses sessions de fond à l'évaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration, et que la question de la réalisation du droit au développement soit convenablement prise en compte dans les travaux et dans le résultat final du Sommet mondial pour le développement social. La résolution a été adoptée par 36 voix (Asie et pays

du Sud), contre 15 (pays occidentaux), et 1 abstention, à l'issue d'un vote par appel nominal.

Dans le projet de résolution IV de la Sous-commission, contenu dans le document E/CN.4/1992/2 (Résolution 1995/19) sur le droit à un logement adéquat, la Commission a invité le Rapporteur spécial à présenter son rapport final à la Sous-commission à sa quarante-septième session. Elle a recommandé au Conseil économique et social d'approuver la demande adressée par la Commission au Secrétaire général pour qu'il fournisse au Rapporteur spécial chargé de la question du droit à un logement adéquat toute l'assistance financière et technique et tous les services d'experts dont il aurait besoin pour mettre au point son rapport final.

En ce qui concerne les droits de l'homme et la répartition du revenu, la Commission a adopté sans vote la Décision 1995/105 dans laquelle elle a approuvé la décision de nommer M. José Bengoa Rapporteur spécial chargé de la question des relations entre la jouissance des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, et la répartition du revenu, à la fois aux niveaux national et international, compte tenu aussi du rapport préliminaire et du rapport final du Rapporteur spécial de la Sous-commission chargé d'examiner la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté.

Droits des femmes ; Programme et méthodes de travail de la Commission ; et Personnes déplacées (point 11 de l'ordre du jour)

Les droits fondamentaux des femmes pourraient être intégrés plus pleinement dans les activités des mécanismes de l'ensemble du système des Nations Unies en permettant à la Commission de la condition de la femme de commenter les nombreux rapports des rapporteurs spéciaux et groupes de travail de la Commission. De même, il a été demandé au Haut Commissaire aux droits de l'homme d'examiner les rapports élaborés à l'occasion de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes.

Des résolutions ont été adoptées à cet égard sur l'élimination de la violence contre les femmes (Résolution 1995/85), et sur la question de l'intégration des droits fondamentaux des femmes dans les mécanismes de droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (Résolution 1995/86).

A propos des mécanismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme, un appel a été lancé demandant la révision rapide des services consultatifs et programmes d'assistance technique, dont certains ont dit qu'ils étaient utilisés par les gouvernements pour éviter la supervision internationale, et qu'ils n'avaient aucun effet concret sur les situations des droits de l'homme.

Le Vice-premier ministre des Pays-Bas s'est adressé à la Commission, déclarant que la nécessité s'imposait maintenant de mettre en place une cour criminelle internationale permanente, qui jouerait un rôle de premier plan et serait chargée de remédier aux violations graves des droits de l'homme et de reconnaître la responsabilité des

auteurs de ces violations. Le principal obstacle à la réalisation de ces objectifs était la situation financière précaire à laquelle étaient confrontées les activités de l'ONU relatives aux droits de l'homme.

Des résolutions ont été adoptées sur : les moyens de surmonter les obstacles à l'établissement d'une société démocratique et les conditions du maintien de la démocratie (Résolution 1995/60) ; la composition du personnel du Centre pour les droits de l'homme (Résolution 1995/61) ; le respect de la liberté universelle de voyager et de l'importance capitale du regroupement familial (Résolution 1995/62) ; le renforcement du Centre pour les droits de l'homme (Résolution 1995/64) ; les droits de l'homme et le terrorisme (Résolution 1995/43) ; la protection des droits fondamentaux des personnes infectées par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou atteintes du syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA) (Résolution 1995/44) ; les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales (Résolution 1995/45) ; la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (Résolution 1995/47) ; les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans la région de l'Asie et du Pacifique (Résolution 1995/48) ; le développement des activités d'information dans le domaine des droits de l'homme, y compris la Campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme (Résolution 1995/49) ; et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Résolution 1995/50).

La question des personnes déplacées dans leur propre pays était un autre point important. La Commission a adopté une résolution (Résolution 1995/57) dans laquelle elle s'est dite consciente de la gravité du problème, et a décidé de proroger de trois ans le mandat du représentant du Secrétaire général (M. Francis Deng). La CIJ a déclaré son soutien au travail de M. Deng et indiqué plusieurs mesures qu'il était nécessaire d'adopter pour améliorer le mandat en répondant aux questions suivantes : de quelle manière l'aide internationale pouvait-elle être mieux orientée et diversifiée, et étendue aux groupes particulièrement touchés par les déplacements non volontaires, en particulier les femmes, les enfants, et autres groupes vulnérables ? Comment pouvait-on faire en sorte que l'aide humanitaire ne soit pas détournée à des fins politiques ? Comment un mécanisme d'alerte rapide efficace pouvait-il être mis en place pour éviter la propagation de certaines crises, et permettre à la communauté internationale de prendre des mesures en coordination avec les organisations non gouvernementales s'occupant d'actions humanitaires ?

Torture, détention et emprisonnement (point 10 de l'ordre du jour)

La France, qui intervenait au nom de l'Union européenne, a été le premier pays à faire une déclaration au titre du point 10. Outre la question de la détention et de l'emprisonnement, ont également été examinés la question de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la question des disparitions forcées ou involontaires et, notamment,

l'état de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la question concernant un projet de protocole facultatif s'y rapportant. Dans la Résolution 1995/33, la Commission a recommandé d'autoriser la réunion en 1996 d'un groupe de travail à composition non limitée pour poursuivre l'examen du projet.

Cinq rapporteurs spéciaux ont présenté leur rapport sur la situation actuelle dans le monde concernant les disparitions forcées, la détention arbitraire et la torture. Ils ont déclaré que seuls quelques gouvernements avaient adopté des mesures visant à incorporer dans leur législation nationale l'acte de disparition forcée en tant que délit passible de sanctions pénales. M. Ivan Tosevski, Président du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, s'est félicité du fait que deux gouvernements qui avaient par le passé refusé de coopérer – l'Angola et le Maroc – avaient récemment ouvert un nouveau chapitre dans leurs rapports avec le Groupe de travail. Il a également déploré que les gouvernements de la Serbie et du Monténégro aient rejeté sa demande de visiter ces pays, en violation de la résolution de la Commission à cet égard. Cette situation a été de nouveau soulignée dans le projet de résolution L.88/Rev.1 (Résolution 1995/89) adopté cette année et discuté plus loin au titre du point relatif à la Bosnie-Herzégovine. S'agissant du problème des personnes disparues sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, la Commission a adopté la Résolution 1995/35 dans laquelle elle a demandé instamment au Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie d'autoriser l'expert,

membre du Groupe de travail, à se rendre à Belgrade afin de divulguer toutes les informations pertinentes disponibles sur les personnes disparues.

La Chine a vivement réagi au rapport sur la détention arbitraire. Parlant au nom de son pays, M. Zhang Yishan a déclaré que le Groupe de travail avait gravement débordé du cadre de son mandat en procédant à l'examen, voire à l'évaluation des institutions et mécanismes politiques d'Etats souverains. Il a ajouté que les exemples abondaient où le Groupe avait fait preuve de sélectivité et de partialité; et qu'il avait en outre fait montre de préjugés politiques et d'injustice en portant des jugements inconsidérés sur la question des détentions arbitraires.

Une réaction défensive et critique est également venue du Soudan; le délégué de ce pays a déclaré qu'en dépit de la coopération qu'avait accordée le Soudan au Rapporteur spécial, le rapport était un tissu d'allégations sans fondement. Il a même déclaré que certains individus cités dans le rapport comme ayant été détenus ne l'avaient jamais été en réalité; que d'autres individus avaient été arrêtés pour instigation au renversement du Gouvernement, alors que d'autres avaient été jugés pour actes de sabotage.

Le représentant de la délégation colombienne a expliqué que tous les problèmes que connaissait son pays en matière de droits de l'homme devaient être placés dans le contexte du conflit armé interne. Il a déclaré que cela était particulièrement vrai dans le cas des détenus et des prisonniers.

La Colombie était concernée par le système de justice secrète, appelé système de "justice régionale". Le Gouvernement ne pouvait protéger la vie des procureurs, juges et témoins dans les procès impliquant le trafic de drogue, le terrorisme ou la rébellion que si leur identité était tenue secrète.

C'est à cette étape de la session que le sixième rapport annuel du Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats de la CIJ, intitulé *Attaques contre la justice*, a été publié, et son contenu exposé dans une intervention orale faite par Me Mona Rishmawi, la Directrice du CIMA. Selon les chiffres présentés dans le rapport, 572 juristes dans 58 pays avaient fait l'objet de représailles dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, entre juin 1993 et décembre 1994. Le rapport a également mis en exergue l'importance du rôle de l'ONU dans la protection de l'indépendance des professions juridique et judiciaire. La CIJ a salué le rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance de la magistrature, Dato' Param Cumaraswamy, qui a évoqué avec justesse les principes juridiques qui fondent l'indépendance des professions juridique et judiciaire, et a donné des raisons d'être confiant pour l'avenir. La Commission a accueilli avec satisfaction le rapport présenté par M. Cumaraswamy et a invité le Centre pour les droits de l'homme à en publier un résumé analytique (Résolution 1995/36).

Amnesty International s'est félicitée du rôle vital que la Commission avait joué dans la lutte visant à mettre fin aux violations graves et persistantes des droits de l'homme, partout où elles

ont eu lieu. Amnesty a cependant regretté l'insuffisance des ressources mises à la disposition des mécanismes que la Commission incarnait, et a invoqué la nécessité de disposer de personnels en nombre suffisant pour mener à bien les visites sur le terrain.

Dans sa Résolution 1995/40, la Commission a exprimé sa préoccupation devant l'insuffisance des ressources, aussi bien humaines que matérielles, en ce qui concernait principalement le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Elle a invité le Rapporteur spécial à accorder une attention particulière à la situation des femmes et à la relation existant entre l'exercice effectif du droit à la liberté d'opinion et d'expression et les manifestations de discrimination fondée sur le sexe dont elles sont victimes.

Plusieurs interventions faites par les organisations non gouvernementales au titre de ce point de l'ordre du jour consistaient en des témoignages de victimes de violations des droits de l'homme. Un des témoignages les plus émouvants a été apporté par Palden Gyatso au nom du Mouvement international contre toutes les formes de discrimination et de racisme. L'intervenant, un moine tibétain, avait passé 33 ans dans les prisons et camps de travail chinois au Tibet, où des épreuves inimaginables lui avaient été infligées, y compris le travail forcé, la privation de nourriture et diverses formes de traitements cruels.

M. Jahn Bolad Saud Baghistani a déclaré à la Commission qu'il avait été arrêté et torturé par les autorités

irakiennes. Intervenant au nom du Comité international pour la sécurité et la coopération européennes, il a déclaré avoir été menacé par les diplomates irakiens présents à la Commission, et que le Gouvernement irakien cherchait à l'assassiner. Il a déclaré qu'il pouvait montrer les endroits de son corps où des clous avaient été plantés et où on pouvait observer des marques de brûlures de cigarette. Il a prié la Commission de prendre en considération ses allégations de torture commise par les autorités irakiennes.

Dans la Résolution 1995/37, la Commission a prié instamment tous les gouvernements parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants d'encourager l'application de la Déclaration de Vienne, ainsi que de s'acquitter de leurs obligations financières.

L'Organisation arabe pour les droits de l'homme a attiré l'attention de la Commission sur la situation des Libanais détenus dans les Territoires occupés par Israël, en particulier dans les camps du Sud-Liban et dans la prison El-Khiam. Des preuves existaient attestant des violations graves des droits de l'homme des détenus, notamment la torture. La plupart de ces détenus n'ont jamais été jugés ou présentés devant un tribunal, mais ont été emprisonnés pour avoir refusé de payer certaines taxes en signe de protestation contre l'occupation. Quelques détenus sont morts à El-Khiam sans que le Gouvernement israélien n'ait pris de mesures pour enquêter sur les causes de leur mort. Les visites des membres des familles sont strictement limitées

– ou même interdites – et le Comité international de la Croix-Rouge n'a pas été autorisé à visiter la prison pour vérifier les conditions dans lesquelles s'effectuait la détention. L'intervenant a instamment prié la Commission de prendre des mesures pour condamner Israël pour la détention continue des prisonniers libanais; d'enquêter sur les causes des décès dans les camps; de faire libérer les malades, les mineurs et les femmes, ainsi que ceux qui avaient purgé leur peine.

Participation des ONG aux activités de l'ONU

Un atelier organisé par le Service international pour les droits de l'homme a réuni environ 200 représentants d'ONG pour discuter de l'étendue de notre participation aux travaux de la Commission des droits de l'homme. Le fait que les ONG soient sous-représentées est de plus en plus préoccupant, notamment dans la mesure où beaucoup de choses semblent dépendre de la jouissance ou non du "statut consultatif" auprès du Conseil économique et social, une procédure qui obéit à un ensemble de critères non définis. Seules les ONG dotées du statut consultatif ont le droit de présenter des déclarations écrites ou orales.

Les représentants des ONG régionales d'Asie, d'Amérique latine, d'Europe orientale et du continent africain se sont exprimés sur la situation des ONG dans leur pays respectif et ont fait part des difficultés qu'elles rencontraient. Par exemple, selon le porte-parole du Groupe américain, le simple fait de l'insuffisance ou de l'inexistence dans leurs pays de

lignes de téléphone et de télécopieurs, dont l'usage fait partie de la réalité quotidienne en Occident, rendait leur travail beaucoup plus difficile. Cet obstacle qui entrave la dissémination de l'information, du fait de la modicité des ressources, peut entraîner à de graves conséquences. Par exemple, un grand nombre d'ONG africaines ignoraient totalement l'existence du Groupe de travail sur la Convention pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, un organe qui fonctionne depuis une décennie.

Un autre sujet de préoccupation concernait la coopération entre les ONG internationales, telles que Amnesty International, et les ONG régionales. S'exprimant au nom des pays d'Europe orientale, un intervenant a donné un exemple de la façon dont cette relation peut être mise à profit de manière constructive : lors d'une réunion précédente de la Commission, une ONG internationale avait autorisé une ONG régionale – qui n'avait pas droit à la parole – à s'exprimer en son nom. Ce comportement, qui fut grandement apprécié, devrait être encouragé.

Il est prévu de procéder en juin 1995, à New York, à la révision de la réglementation relative à la participation des ONG. Toutefois, si aucune décision n'est prise à cette date, la question sera transmise au Conseil économique et social qui l'inscrira à son ordre du jour, à sa prochaine session prévue à Genève en juillet 1995.

Etat des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (point 17) ; Bon fonctionnement des organes

créés en application des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme (point 18)

En ce qui concerne la succession d'Etats en matière de traités internationaux, la Commission a, dans sa Résolution 1995/18, prié les organes conventionnels d'examiner plus avant les questions liées à la possibilité, pour les Etats successeurs, de continuer à appliquer les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en vue de les aider à s'acquitter de leurs obligations. Elle a prié le Secrétaire général d'encourager les Etats successeurs à confirmer leurs obligations en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels leurs prédécesseurs étaient parties.

Au titre de la Résolution 1995/22 sur l'Etat des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Commission a invité le Secrétaire général à intensifier les efforts systématiques qui sont accomplis afin d'encourager les Etats à devenir parties aux Pactes, et a prié instamment les Etats parties de s'acquitter dans les délais de l'obligation de présenter les rapports qui leur incombaient en vertu des Pactes et d'incorporer aux données fournies dans leurs rapports une répartition par sexe. Elle a prié le Secrétaire général d'examiner les moyens d'aider les Etats parties aux Pactes, avec leur accord, à établir leurs rapports, y compris en organisant à l'échelon national des séminaires ou ateliers en vue d'assurer aux fonctionnaires nationaux chargés d'établir ces rapports la formation dont ils avaient besoin; et de fournir au Comité des droits de l'homme et au Comité des

droits économiques, sociaux et culturels des moyens supplémentaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement et dans les délais de leur charge croissante de travail.

Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ; Questions relatives aux autochtones (points 19 et 19a de l'ordre du jour)

Avant d'entamer le débat général sur les travaux de la Sous-commission sur les questions relatives aux autochtones, M^{me} J.S. Attah, Présidente de la Sous-commission, s'est adressée à la Commission pour, entre autres, lui présenter son rapport figurant dans les documents E/CN.4/1995/2 (Sous-commission) et E/CN.4/1995/83 (Méthodes de travail et évolution récente).

Elle a déclaré que les représentants des populations autochtones qui ne jouissaient pas du statut consultatif devraient être autorisés à participer à la discussion du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, à d'autres échelons que celui de la Sous-commission. Elle a également insisté sur le problème soulevé par l'expression "peuple autochtone" sans "s" qui ne serait jamais acceptée par ces groupes.

Au cours de la discussion, les intervenants ont soutenu la proposition de création d'une instance permanente pour les populations autochtones, et d'un mécanisme chargé de surveiller l'application de la Déclaration dans le système des Nations Unies. Un groupe de travail intersessions devrait être

créé pour travailler à l'élaboration du projet de déclaration et permettre à un large éventail d'organisations autochtones de participer à ses travaux. Les intervenants ont également déclaré que le moment était venu pour que la Commission consacre à cette question un point séparé de son ordre du jour. Ils ont décrit la situation des peuples autochtones dans plusieurs pays (par ex : Mexique, Brésil, États-Unis d'Amérique), l'incidence de la participation limitée des populations autochtones à la politique, ainsi que le rôle des sociétés multinationales qui s'approprieraient les terres et les ressources des autochtones.

Ensuite, se fondant sur le rapport de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités présenté à sa 46^e session, la Commission a adopté la Résolution 1995/25 concernant la traite des femmes et des fillettes, dans laquelle elle a demandé à tous les gouvernements de prendre des mesures appropriées pour empêcher que les trafiquants n'exploitent ou n'utilisent abusivement certaines activités économiques telles que le développement du tourisme et l'exportation de main-d'oeuvre. Elle a recommandé qu'il soit tenu compte du problème de la traite des femmes et des fillettes dans l'application de tous les instruments juridiques internationaux pertinents.

La Commission a recommandé dans la Résolution 1995/26 que, lors de l'adoption de l'ordre du jour de sa session de 1996, la Sous-commission réserve un temps suffisant pour lui permettre d'examiner ses études et rapports comme il convient; et a décidé d'inviter

la Présidente de la Sous-commission à tenir des consultations avec les membres du bureau de la Commission en temps opportun.

Dans la Résolution 1995/27 sur les formes contemporaines d'esclavage, la Commission a fait sienne une des dispositions de la recommandation de la Sous-commission concernant l'examen de l'application des conventions sur l'esclavage; et a prié la Sous-commission de se pencher de nouveau sur la nomination proposée de M^{me} H.E. Warzazi comme rapporteur spécial chargé d'examiner les questions de l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine et de la servitude pour dette, et de conditionner cette nomination à la présentation d'un document préparatoire. La Commission a également invité la Sous-commission à continuer d'envisager de participer davantage aux activités du Groupe de travail, et a prié le Secrétaire général d'inviter les États qui, tout en remplissant les conditions requises à cet effet, n'ont pas ratifié les conventions sur l'esclavage ou n'y ont pas adhéré, à envisager de le faire.

En ce qui concerne la Décennie internationale des populations autochtones, la Commission est convenue dans la Résolution 1995/28 d'un programme d'activités pour 1995. Elle a également invité les gouvernements à examiner à fond la version définitive du programme d'action détaillé pour la Décennie, tel qu'il figurait dans le document A/49/444.

S'agissant de l'Instance permanente pour les populations autochtones dans le système des Nations Unies, la

Commission a fait sienne la recommandation formulée par la Sous-commission tendant à ce que le Centre pour les droits de l'homme organise un atelier au sujet de la création éventuelle d'une instance permanente pour les populations autochtones, et a recommandé que cet atelier se tienne pendant une période de trois jours avant la session de 1995 du Groupe de travail sur les populations autochtones.

Concernant les règles humanitaires minimales, la Commission a adopté la Résolution 1995/29 dans laquelle elle a invité tous les États à envisager de réexaminer leur législation nationale applicable en cas de situations d'urgence. Elle a prié le Secrétaire général de transmettre le texte de la Déclaration sur les règles humanitaires minimales, adoptée en 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/55), aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour qu'ils formulent leurs observations à ce sujet.

Au titre d'une résolution sur l'aide humanitaire, il a été décidé de transmettre au Conseil économique et social le projet de décision de la Sous-commission autorisant la conduite d'une étude sur la question des incidences sur les droits de l'homme des mesures prises par l'ONU, y compris la question de l'aide humanitaire.

Dans la Résolution 1995/31 sur le rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-commission, la Commission a prié le Secrétaire général d'apporter au Groupe de travail, dans les limites du montant global actuel des ressources de

l'Organisation, toutes les ressources et l'assistance dont il aurait besoin pour s'acquitter de sa tâche, et a exhorté tous les gouvernements, organisations et particuliers en mesure de le faire à donner suite aux demandes de nouvelles contributions au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les populations autochtones.

S'agissant des droits des populations autochtones, la Commission a décidé, dans sa résolution 1995/32, de créer un groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé exclusivement d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des populations autochtones; et a invité les organes, organismes, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social qui souhaiteraient apporter leur concours au Groupe de travail, à participer aux travaux de ce dernier. La Commission a également prié le Secrétaire général d'inviter les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et les organisations de populations autochtones autorisées à participer à ces travaux, à présenter des observations sur le projet de déclaration. Le texte comprend une annexe dans laquelle sont définies des procédures pour autoriser la participation aux travaux du Groupe de travail d'organisations de populations autochtones non dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, qui doivent en faire la demande auprès du Coordonnateur

de la Décennie internationale des populations autochtones.

Par ailleurs, la Commission a décidé, par l'adoption d'un texte sur la Protection du patrimoine des populations autochtones (Décision 1995/108), de soumettre les principes et directives figurant dans l'annexe du rapport préliminaire du Rapporteur spécial sur les populations autochtones, pour observations, aux organisations, communautés et nations autochtones, ainsi qu'aux gouvernements, institutions spécialisées et organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernés. Elle a recommandé au Conseil économique et social de prier le Secrétaire général de soumettre les mêmes principes et directives et d'autoriser le Rapporteur spécial de les prendre en considération lorsqu'il établira son rapport final.

En adoptant la Décision 1995/109 sur les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les Etats et les populations autochtones, la Commission a fait sienne la décision de la Sous-commission de recommander au Rapporteur spécial de tout mettre en oeuvre pour soumettre son deuxième rapport intérimaire 1995 au Groupe de travail sur les populations autochtones à sa session de 1995, et à la Sous-commission, à sa session de 1996, et son rapport final à ces deux organes, en 1996. La Commission a également recommandé au Conseil économique et social d'adopter ces recommandations.

Dans sa Résolution 1995/58, la Commission a engagé le Secrétaire général à maintenir l'intégrité de

programmes de l'Organisation des Nations Unies qui intéressaient les personnes handicapées, notamment du Fonds des contributions volontaires des Nations Unies pour les handicapés, afin de promouvoir les droits et l'égalisation des chances des handicapés et leur pleine insertion dans la société. Elle a engagé les Etats à coopérer pleinement avec le Rapporteur spécial et à répondre à ses demandes d'information; elle a en outre prié le Secrétaire général d'assurer le soutien nécessaire à l'application effective de la Stratégie à long terme pour la mise en oeuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées d'ici à l'an 2000, et décidé de poursuivre l'examen de la question à sa prochaine session.

Les droits de l'enfant (point 24 de l'ordre du jour)

Tant que les moyens ne seront pas trouvés pour résoudre les problèmes concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, les Nations Unies auront manqué de s'attaquer à l'une des pires violations des droits de l'homme, a déclaré le Président du Groupe de travail s'exprimant sur un projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, dans le cadre des résolutions 1995/78 et 1995/79. Il a ajouté que, malgré le fait que tous les membres du Groupe de travail avaient condamné ces pratiques, elles étaient de plus en plus courantes dans toutes les parties du monde et demandaient à être éliminées de manière urgente.

Prenant en considération la gravité

de la situation concernant cette question, la Commission a décidé de renouveler pour une période de trois ans le mandat du Rapporteur spécial chargé d'étudier la question de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pornographie impliquant des enfants.

Les ONG ont apporté leur soutien au renforcement de la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'élaboration des protocoles facultatifs concernant la vente d'enfants et la participation des enfants aux conflits armés. Il fut avancé que, le mécanisme actuel des Nations Unies n'ayant pas encore été utilisé dans sa pleine mesure pour promouvoir les droits de l'enfant, il n'était pas nécessaire d'en créer de nouveaux mais d'exploiter celui déjà existant.

Situation par pays (point 12 de l'ordre du jour)

La question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants a été subdivisée en deux points, en vue d'accorder une attention particulière à la situation à Chypre, ainsi qu'à d'autres pays où la situation semble révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématique des droits de l'homme. Les pays suivants ont été cités comme étant dans ce cas: Ex-Yougoslavie, Irak, Iran, Sud-Liban, Afghanistan, Chine, Timor oriental, Birmanie (Myanmar), Colombie, Cuba, Guatemala, Haïti, Burundi, Guinée équatoriale, Nigeria, Rwanda, Soudan, Zaïre.

Un projet de décision sur la situation des droits de l'homme à Chypre a été lu par le Président et adopté sans être soumis au vote, le 8 mars 1995.

Le Ministre rwandais de la justice, M. Alphonse Marie Nkubito, a déclaré à la Commission que la préoccupation première de son gouvernement était le respect des droits de l'homme et qu'il mobilisait ses efforts pour mettre fin aux violations des droits de l'homme, notamment l'impunité, les exécutions sommaires, les disparitions, les actes de torture, la dictature, la persécution des journalistes, les escadrons de la vengeance et la destruction de biens. Il a lancé un appel à la communauté internationale pour qu'elle donne suite à sa promesse de reconstruire le Rwanda le plus rapidement possible, en particulier en ce qui concerne le système judiciaire national. La Résolution 1995/91 sur la situation des droits de l'homme au Rwanda a été adoptée par la Commission sans vote. Dans la résolution, la Commission a exprimé la profonde préoccupation de la communauté internationale devant la persistance des disparitions, des arrestations et détentions arbitraires, des exécutions sommaires et des agressions dirigées contre les personnes déplacées, ainsi qu'il ressort des rapports du Rapporteur spécial (E/CN.4/1995/7 et 12). La Commission a décidé de proroger d'un an le mandat du Rapporteur spécial.

Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme en Irak, M. Max van der Stoep, a présenté son rapport à la Commission. Le mandat de M. van der Stoep a été prorogé d'un an et la Commission a pris acte avec satisfaction de son rapport dans sa

Résolution 1995/76, adoptée par 31 voix contre 1 (Soudan), avec 21 absentions.

La Commission a pris note de la situation tragique des habitants de la région des marais irakiens, qui ont été contraints d'abandonner leurs foyers, le Gouvernement irakien ayant asséché les marais, privant cette population de son principal moyen de subsistance. D'autres exemples de violations des droits de l'homme en Irak ont été débattus concernant les sentences de mort prononcées contre des personnes condamnées pour des délits mineurs tels que le vol, en application de récentes lois particulièrement sévères. La CIJ a rappelé dans ce contexte que le maintien des sanctions économiques contre l'Irak pourrait en soi être qualifié de violation des droits de l'homme, considérant qu'elles ont aggravé la situation déjà désespérée de la population irakienne, ce qui a amené certains d'entre eux à commettre de menus larcins pour survivre.

La Résolution 1995/89 sur la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Serbie, et le Monténégro a été adoptée par 44 voix contre zéro, avec 7 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal. La résolution rappelle en particulier les brutalités policières et les massacres d'Albanais de souche, qui représentent des tentatives visant à modifier la structure ethnique du Kosovo tenu par les Serbes. Un langage énergique a été employé pour décrire l'attitude de la communauté internationale à l'égard du refus persistant de la Serbie et du Monténégro (qui forment la République fédérative de Yougoslavie) de permettre aux mis-

sions d'observation de l'ONU et aux fonctionnaires travaillant sur le terrain pour le Rapporteur spécial, d'entrer dans les territoires qu'ils tiennent. Enfin, la communauté internationale s'est "déclarée de nouveau indignée" par la pratique systématique du viol utilisée comme arme de guerre contre les femmes et les enfants et comme instrument de nettoyage "ethnique".

Une série de résolutions a été également adoptée sur la situation des droits de l'homme dans l'île papouane-néoguinéenne de Bougainville (1995/65), en Afghanistan (1995/74), en Birmanie (Myanmar) (1995/72), en Guinée équatoriale (1995/71), au Soudan (1995/77), à Cuba (1995/66), dans le sud du Liban et l'ouest de la plaine de la Bekaa, où les violations des droits de l'homme perpétrées par Israël dans ces zones occupées ont été déplorées dans la Résolution 1995/67; et au Burundi (1995/90). En ce qui concerne Cuba, la Commission a demandé au Gouvernement cubain d'autoriser le Rapporteur spécial sur la détention arbitraire à se rendre dans ce pays; et a décidé de proroger d'un an le mandat du Rapporteur spécial. Le représentant de Cuba a exprimé son opposition à ce qu'un vote intervienne concernant la résolution, en l'absence d'une détermination des incidences financières; la résolution a néanmoins été adoptée par 22 voix contre 8, avec 23 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal.

S'agissant du Burundi, il a été décidé dans la résolution de nommer un rapporteur spécial chargé d'établir un rapport sur la situation des droits de l'homme dans ce pays et de le présenter

à la Commission à sa cinquante-deuxième session.

Cuba a présenté un projet de résolution (L.26/Rev.2) sur la violation des droits de l'homme aux Etats-Unis d'Amérique résultant de la persistance du racisme et de la discrimination raciale, et a engagé les Etats-Unis à inviter de nouveau le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines du racisme à se rendre dans ce pays, étant donné que le Rapporteur spécial n'avait visité que quatre Etats lors de sa précédente visite. Toutefois, les efforts de Cuba ont été vains et le projet de résolution a été rejeté par 32 voix contre 3, avec 13 abstentions.

Dans la Résolution 1995/73 sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, adoptée sans vote, la Commission a décidé de proroger de trois ans le mandat du Rapporteur spécial, tout en exprimant sa préoccupation devant la modicité des ressources mises à sa disposition.

Réagissant au projet de résolution L.90 sur les violations persistantes des droits de l'homme en République islamique d'Iran, la délégation iranienne a présenté une déclaration écrite et orale contenant des observations sur la proposition visant à proroger d'un an le mandat du Rapporteur spécial. La délégation a déclaré que le ton et le libellé du texte étaient plus sévères que ceux du rapport du Rapporteur spécial qui, lui-même, donnait une "image déformée de l'Iran". Ces observations ont été faites en rapport avec chacune des dispositions du projet de résolution L.90, dans l'intention de démontrer le "jugement partial et peu

équilibré" de ses commanditaires. Le projet de résolution L.90 a néanmoins été adopté par 28 voix contre 8, avec 17 abstentions (Résolution 1995/68).

Dans la Résolution 1995/70, la Commission a exhorté le Gouvernement de Haïti à adopter les mesures juridiques et politiques nécessaires pour réformer le système d'administration de la justice et le régime pénitentiaire; et a condamné les violations des droits de l'homme perpétrées sous le régime de facto. La situation des droits de l'homme au Zaïre a été mise en évidence par l'adoption de la Résolution 1995/69 dans laquelle la Commission a déploré la poursuite des graves atteintes aux droits de l'homme dans ce pays; elle a décidé de proroger le mandat du Rapporteur spécial (M. Roberto Garretón).

Le Président a lu, au titre du point 12 de l'ordre du jour, des déclarations sur la situation des droits de l'homme en Tchétchénie occupée par la Russie et au Timor oriental tenu par l'Indonésie. Le Président a demandé la cessation immédiate des combats en Tchétchénie et l'acheminement sans entrave de l'aide humanitaire à tous les groupes civils qui en avaient besoin. La Commission a déploré les violations graves des droits de l'homme et a exprimé sa profonde préoccupation devant l'emploi disproportionné de la force par les forces armées russes dans cette petite république sécessionniste du Caucase. En ce qui concerne le Timor oriental, le Président a déclaré que la Commission se félicitait de la décision du Gouvernement indonésien de procéder à une enquête sur le violent incident récemment intervenu

au cours duquel six personnes avaient trouvé la mort, et d'en faire connaître les résultats. La Commission a demandé au Gouvernement d'appliquer les conclusions du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

S'agissant de la Colombie, un effort considérable a été déployé par les ONG, tout au long des six semaines, en vue d'appeler l'attention de la Commission sur la gravité et l'ampleur de la situation des droits de l'homme dans ce pays, notamment par l'observation d'une journée de protestation silencieuse au cours de laquelle des brassards jaunes étaient arborés par les participants. Nonobstant cette démarche, aucune résolution n'a été adoptée par la Commission, ni aucune déclaration lue par le Président, comme cela a été fait dans les cas de la Tchétchénie et du Timor oriental; toutefois, une lettre a été adressée par le Gouvernement de la Colombie dans laquelle il invitait des rapporteurs spéciaux à visiter le pays, en promettant de coopérer totalement avec eux. La lettre a été lue aux membres de la Commission qui en ont pris officiellement acte.

Le projet de résolution L.100 sur la situation des droits de l'homme au Nigeria a été rejeté par 21 voix contre 17, avec 15 abstentions, à l'issue d'un vote par appel nominal. Si la résolution avait été adoptée, elle aurait invité le Gouvernement à respecter tous les droits de l'homme, notamment en rétablissant le principe d'habeas corpus, à restaurer la liberté de presse, à lever les restrictions arbitrairement imposées à la liberté de voyager, et à garantir la pleine jouissance des droits

syndicaux. S'exprimant au nom du Groupe africain, l'Algérie a déclaré que son groupe avait décidé par consensus que le projet résultait d'une approche politique qui ne contribuerait pas à améliorer la situation au Nigeria.

Au sujet de la Chine, une mesure sans précédent a été prise lors de la session de cette année. Quand le projet de résolution L.86 a été présenté pour la première fois, la délégation chinoise comptait sur un vote n'impliquant pas l'adoption de mesures. Lors des sessions précédentes, les votes concernant l'adoption d'une résolution sur la Chine étaient toujours bloqués par une motion demandant la non-adoption de mesures. Cette année toutefois, ce vote a échoué et a été suivi d'un vote sur l'adoption de la résolution elle-même. La résolution a été rejetée de justesse par 21 voix contre 20, avec 1 abstention. Aux termes du projet de résolution, la Commission invitait le Gouvernement de ce pays à prendre de nouvelles mesures pour garantir le respect de tous les droits de l'homme, y compris les droits à la liberté de réunion, de religion, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la femme, et à améliorer l'impartialité de l'administration de la justice. Dans la résolution, il aurait également été demandé à la Chine de permettre la visite d'un rapporteur spécial sur l'intolérance religieuse et d'autres rapporteurs spéciaux thématiques, ainsi que la visite de groupes de travail.

La procédure 1503

Un certain nombre de pays ont été examinés au titre de la procédure 1503 et il a été décidé de mettre fin à l'examen de

la situation des droits de l'homme dans les pays suivants : Albanie, République démocratique populaire lao, Lettonie, République de Moldavie, Rwanda, Slovaquie, Thaïlande et Ouganda. Les pays suivants continueront d'être examinés au titre de cette procédure, ainsi qu'il a été publiquement annoncé le 22 février 1995 : Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Tchad.

Projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des défenseurs des droits de l'homme (point 23 de l'ordre du jour)

Le Président du Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de déclaration sur le droit et la responsabilité des défenseurs des droits de l'homme, M. Jan Helgesen, a présenté son rapport à la Commission, à sa dixième session (E/CN.4/1995/93). En dépit des efforts déployés par quelques Etats et ONG, les résultats accomplis après dix ans de travaux ont été maigres. Quelques délégations, dont les Etats-Unis, le Chili, le Canada et l'Islande, ont apporté un soutien au travail du Groupe de travail et ont déclaré qu'il serait nécessaire de proroger son mandat pour lui permettre de poursuivre son travail.

Dans une déclaration conjointe, plusieurs ONG, dont la CIJ, ont insisté sur la nécessité pour les organisations de base de disposer d'un instrument international sur lequel elles pourraient appuyer leurs efforts de promotion et de protection des droits de l'homme. Toutefois, l'opposition la plus forte à la reconnaissance des droits des ONG est venue de quelques membres du Groupe de travail.

Dans la Résolution 1995/84, la Commission a recommandé au Conseil économique et social d'autoriser un groupe de travail à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme à se réunir pendant une semaine avant la cinquante-deuxième session de la Commission pour poursuivre l'élaboration d'un projet de déclaration.

Services consultatifs (point 21 de l'ordre du jour)

Le Centre pour les droits de l'homme fournira des services consultatifs aux pays suivants : El Salvador (Résolution 1995/63), Guatemala (Résolution 1995/51), Togo (Résolution 1995/52), Cambodge (Résolution 1995/55) et Somalie (Résolution 1995/56).

Concernant le Salvador, la Commission a décidé de mettre fin à l'examen de cette question, en prenant en considération les recommandations faites par l'expert indépendant (M. Pedro Nikken) ainsi que les progrès accomplis dans le processus de paix dans ce pays. La Commission a demandé au Centre pour les droits de l'homme de faciliter l'exécution de l'accord de coopération technique en étroite relation avec le Gouvernement salvadorien.

S'agissant du Guatemala, la Commission a apprécié les efforts déployés par le Gouvernement guatémalteque, en tenant compte des

recommandations de l'expert indépendant (M^{le} Mónica Pinto) et des contributions de la Mission de l'ONU au Guatemala (MINUGUA). La Commission a décidé d'examiner la question à sa cinquante-deuxième session au titre du point correspondant de son ordre du jour, à la lumière du rapport de l'expert indépendant.

Le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Cambodge (M. Michael D. Kirby, qui est également le Président du Comité exécutif de la CIJ), a été prié de faire rapport à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-deuxième session sur le concours que le Centre pour les droits de l'homme apportait au Gouvernement et au peuple cambodgiens; et de présenter un rapport intérimaire à l'Assemblée générale à sa cinquantième session.

Dans la résolution qu'elle a adoptée sur la Somalie, la Commission a prié instamment toutes les parties en Somalie de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de chacun, d'appliquer les normes de justice pénale et de protéger le personnel de l'Organisation des Nations Unies; et a prié l'expert indépendant d'étudier les moyens de mettre en oeuvre, de la meilleure façon possible, un programme de services consultatifs pour la Somalie. La Commission a prié également le Secrétaire général de lui faire rapport, à sa cinquante-deuxième session, sur la situation des droits de l'homme.

Textes de base

Conseil de l'Europe

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales suivie d'un rapport explicatif

Strasbourg, février 1995

Introduction

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales sous l'autorité du Comité des Ministres, a été adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle a été ouverte à signature aux membres du Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995. Les Etats non membres ont également été invités par le Comité des Ministres à devenir Partie à cet instrument.

Cette publication contient le texte intégral de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi qu'un rapport explicatif.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats, signataires de la présente Convention-cadre,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les

idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Souhaitant donner suite à la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993;

Résolus à protéger l'existence des minorités nationales sur leur territoire respectif;

Considérant que les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent;

Considérant qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité;

Considérant que la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société ;

Considérant que l'épanouissement d'une Europe tolérante et prospère ne dépend pas seulement de la coopération entre Etats mais se fonde aussi sur une coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales respectueuse de la constitution et de l'intégrité territoriale de chaque Etat ;

Prenant en compte la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles ;

Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans les conventions et déclarations des Nations Unies ainsi que dans les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990 ;

Résolus à définir les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer, au sein des Etats membres et des autres Etats qui deviendront Parties au présent instrument, la protection effective des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières dans le respect de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale

Etant décidés à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente Convention-cadre au moyen de

législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées,

Sont convenus de ce qui suit:

Titre I

Article 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale.

Article 2

Les dispositions de la présente Convention-cadre seront appliquées de bonne foi, dans un esprit de compréhension et de tolérance ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les Etats.

Article 3

- 1 Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.
- 2 Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Titre II

Article 4

- 1 Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.
- 2 Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.
- 3 Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

- 1 Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.
- 2 Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties

s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation.

Article 6

- 1 Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias.
- 2 Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

Article 7

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Article 8

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à

une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

Article 9

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Dans l'accès aux médias, les Parties veilleront, dans le cadre de leur système législatif, à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées.
- 2 Le premier paragraphe n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma.
- 3 Les Parties n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales. Dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, elles veilleront, dans la mesure du possible et compte tenu des dispositions du premier paragraphe, à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias.

- 4 Dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel.

Article 10

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit.
- 2 Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.
- 3 Les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.

Article 11

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par leur système juridique.
- 2 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public.
- 3 Dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties, dans le cadre de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats, s'efforceront, en tenant compte de leurs conditions spécifiques, de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications.

Article 12

- 1 Les Parties prendront, si nécessaire, des mesures dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour promouvoir la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales aussi bien que de la majorité.

- 2 Dans ce contexte, les Parties offriront notamment des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires, et faciliteront les contacts entre élèves et enseignants de communautés différentes.
- 3 Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 13

- 1 Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties reconnaissent aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation.
- 2 L'exercice de ce droit n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

Article 14

- 1 Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.
- 2 Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité

d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

- 3 Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue.

Article 15

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

Article 16

Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Article 17

- 1 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres Etats, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel.

- 2 Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international.

Article 18

- 1 Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.
- 2 Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière.

Article 19

Les Parties s'engagent à respecter et à mettre en œuvre les principes contenus dans la présente Convention-cadre en y apportant, si nécessaire, les seules limitations, restrictions ou dérogations prévues dans les instruments juridiques internationaux, notamment dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les droits et libertés qui découlent desdits principes.

Titre III

Article 20

Dans l'exercice des droits et des

libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales.

Article 21

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraires aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.

Article 22

Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou de toute autre convention à laquelle celle-ci est partie.

Article 23

Les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers.

Titre IV

Article 24

- 1 Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention-cadre par les Parties contractantes.
- 2 Les Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe participeront au mécanisme de mise en œuvre selon des modalités à déterminer.

Article 25

- 1 Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre à l'égard d'une Partie contractante, cette dernière transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux principes énoncés dans la présente Convention-cadre.
- 2 Ultérieurement, chaque Partie transmettra au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fera la demande, toute autre information relevant de la mise en œuvre de la présente Convention-cadre.
- 3 Le Secrétaire Général transmet au Comité des Ministres toute information communiquée conformément aux dispositions du présent article.

Article 26

- 1 Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.
- 2 La composition de ce comité consultatif ainsi que ses procédures sont fixées par le Comité des Ministres dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre.

Titre V

Article 27

La présente Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à la date de son entrée en vigueur, elle est aussi ouverte à la signature de tout autre Etat invité à la signer par le Comité des Ministres. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 28

- 1 La présente Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle douze Etats membres du

Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention-cadre conformément aux dispositions de l'article 27.

- 2 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention-cadre, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 29

- 1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre et après consultation des Etats contractants, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter à adhérer à la présente Convention-cadre, par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, tout Etat non membre du Conseil de l'Europe qui, invité à la signer conformément aux dispositions de l'article 27, ne l'aura pas encore fait, et tout autre Etat non membre.
- 2 Pour tout Etat adhérent, la Convention-cadre entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 30

- 1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt

de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires pour lesquels il assure les relations internationales auxquels s'appliquera la présente Convention-cadre.

- 2 Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention-cadre à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention-cadre entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
- 3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 31

- 1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention-cadre en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expir-

ation d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 32

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil, aux autres Etats signataires et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention-cadre :

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre conformément à ses articles 28, 29 et 30;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention-cadre.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention-cadre.

Fait à Strasbourg, le 1^{er} février 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à signer ou à adhérer à la présente Convention-cadre.

Rapport explicatif

Historique

1. La situation des minorités nationales a été examinée dans le cadre du Conseil de l'Europe à diverses occasions sur une période de plus de quarante ans. Dès les toutes premières années de son existence (1949), l'Assemblée parlementaire reconnut, dans un rapport du Comité des questions juridiques et administratives, l'importance du «problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales». En 1961, l'Assemblée préconisa d'inclure un article dans un protocole additionnel en vue de garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention européenne des droits de l'homme (CÉDH). Cette dernière se limite en effet à mentionner «l'appartenance à une minorité nationale» dans la clause de non-discrimination prévue à l'article 14. Le libellé du projet d'article concernant la protection des minorités nationales proposé dans la Recommandation 285 (1961) était le suivant:

«Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la

langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion.»

2. Le comité d'experts, qui avait été chargé d'étudier la possibilité et l'opportunité d'élaborer un tel protocole, ajourna ses travaux jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise dans les affaires linguistiques belges concernant l'emploi de la langue dans l'enseignement (Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 juillet 1968, Série A, no 6). En 1973, il conclut que, d'un point de vue strictement juridique, il n'était pas absolument nécessaire que la protection des minorités fasse l'objet d'une disposition spéciale consignée dans un protocole additionnel à la CEDH. Les experts considéraient toutefois qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique majeur à l'adoption d'un tel protocole si ce dernier était jugé souhaitable pour d'autres raisons.

3. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres des solutions à la fois politiques et juridiques, notamment celle d'élaborer un protocole ou une convention sur les droits des minorités nationales. La Recommandation 1134 (1990) contient une liste de principes considérés par l'Assemblée comme nécessaires à la protection des minorités nationales. En octobre 1991, le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) s'est vu confier la tâche d'examiner, sous leurs aspects juridiques et politiques, les conditions dans lesquelles le Conseil de l'Europe

pourrait mener une action pour la protection des minorités nationales en tenant compte des travaux effectués par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et par les Nations Unies, ainsi que des réflexions menées au sein du Conseil de l'Europe.

4. En mai 1992, le CDDH a été chargé par le Comité des Ministres d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. Pour ce faire, le CDDH a mis en place un comité d'experts (DH-MIN) qui, selon un nouveau mandat attribué en mars 1993, devait proposer des normes juridiques spécifiques dans le domaine considéré, en gardant à l'esprit le principe de complémentarité des travaux du Conseil de l'Europe et de la CSCE. Au cours de leurs travaux, le CDDH et le DH-MIN ont tenu compte de différents textes, notamment de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite «Commission de Venise»), de la proposition autrichienne pour un protocole additionnel à la CEDH, du projet de protocole additionnel à la CEDH inclus dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée, ainsi que d'autres propositions. Cet examen a débouché sur un rapport du CDDH au Comité des Ministres du 8 septembre 1993, rapport qui présente diverses normes juridiques qui pourraient être adoptées dans ce domaine, ainsi que les instruments juridiques dans lesquels elles

pourraient être concrétisées. Dans ce contexte, le CDDH a relevé qu'il n'y a pas de consensus sur l'interprétation du terme «minorités nationales».

5. Le pas décisif a été franchi lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont réunis au Sommet, à Vienne, du 8 au 9 octobre 1993. A cette occasion, ils sont convenus que les minorités nationales que les bouleversements de l'histoire ont établies en Europe doivent être protégées et respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et la paix. Ils ont notamment décidé de souscrire des engagements juridiques relatifs à la protection des minorités nationales. A l'annexe II de la Déclaration de Vienne, le Comité des Ministres a été chargé *inter alia*:

- de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Cet instrument serait ouvert également à la signature des Etats non membres;
- d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

6. Le 4 novembre 1993, le Comité des Ministres a mis en place un Comité ad hoc pour la protection des

minorités nationales (CAHMIN). Son mandat reflétait les décisions prises à Vienne. Fin janvier 1994, ce comité, composé d'experts issus des Etats membres du Conseil de l'Europe, a commencé ses travaux, auxquels ont participé des représentants du CDDH, du Conseil de la coopération culturelle (CDCC), du Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de la CSCE et la Commission des Communautés européennes ont également participé aux travaux en tant qu'observateurs.

7. Le 15 avril 1994, le CAHMIN a soumis au Comité des Ministres un rapport intérimaire, qui a été ensuite communiqué à l'Assemblée parlementaire (Doc. 7109). En mai 1994, lors de la 94^e session du Comité des Ministres, celui-ci a exprimé sa satisfaction quant aux progrès accomplis dans l'exécution du mandat découlant de la Déclaration de Vienne.

8. Un certain nombre de dispositions de la Convention-cadre appelant un arbitrage politique, ainsi que les dispositions relatives à la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre, ont été élaborées par le Comité des Ministres (517bis réunion des Délégués des Ministres, 7 octobre 1994).

9. Le CAHMIN a décidé au cours de sa réunion du 10 au 14 octobre 1994, de soumettre le projet de

Convention-cadre au Comité des Ministres, qui a adopté le texte à la 95^e session ministérielle tenue le 10 novembre 1994. La Convention-cadre a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995.

Considérations générales

Objectifs de la Convention-cadre

10. La Convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités nationales en général. Son but est de préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Ainsi, le Conseil de l'Europe a donné suite aux souhaits exprimés dans la Déclaration de Vienne (annexe II) de traduire aussi largement que possible les engagements politiques adoptés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans des instruments juridiques.

Approches et concepts fondamentaux

11. Etant donné la diversité des situations et la variété des problèmes à résoudre, il a été décidé d'opter pour une Convention-cadre qui contienne pour l'essentiel des dispositions-programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre. Ces dispositions, qui ne seront pas directement applicables, laisseront aux Etats concernés une marge

d'appréciation dans la mise en œuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre et permettront ainsi à chacun d'entre eux de tenir compte de situations particulières.

12. Il convient également d'observer que la Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de «minorité nationale». Ce faisant, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

13. La mise en œuvre des principes énoncés dans la présente Convention-cadre se fera au moyen de législations nationales et de politiques gouvernementales appropriées. Elle n'implique la reconnaissance d'aucun droit collectif. Elle vise à assurer la protection de personnes appartenant à des minorités nationales qui peuvent exercer leurs droits individuellement ou conjointement avec d'autres (voir article 3, paragraphe 2). A cet égard, elle suit l'approche de textes adoptés par d'autres organisations internationales.

Structure de la Convention-cadre

14. Outre son préambule, la Convention-cadre comprend cinq titres.

15. Les dispositions du titre I contiennent les énoncés généraux de certains principes fondamentaux pouvant servir à préciser les autres

dispositions de fond de la Convention-cadre.

16. Le titre II contient une série de principes spécifiques.

17. Le titre III contient diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre.

18. Le titre IV contient des dispositions sur la surveillance de la mise en œuvre de la Convention-cadre.

19. Enfin, le titre V contient les clauses finales qui s'inspirent du modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

Commentaires sur les dispositions de la Convention-cadre

Préambule

20. Le préambule explique les raisons pour lesquelles la Convention-cadre a été élaborée et expose certaines préoccupations fondamentales de ses auteurs. Ses premiers mots indiquent clairement que la Convention-cadre peut être signée et ratifiée par des Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir articles 27 et 29).

21. Le préambule fait référence au but statutaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'un des moyens d'atteindre ce but: la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

22. Il fait également référence à la Déclaration adoptée à Vienne par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, document qui a jeté les bases de la Convention-cadre (voir également paragraphe 5). Le texte du préambule s'inspire en fait, dans une large mesure, de la Déclaration et en particulier de son annexe II. Il en va de même pour le choix des engagements prévus aux titres I et II de la Convention-cadre.
23. Le préambule reconnaît d'une façon non exhaustive trois autres sources d'inspiration du contenu de la Convention-cadre: la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), ainsi que les instruments des Nations Unies et de la CSCE qui contiennent des engagements relatifs à la protection des minorités nationales.
24. Le préambule reflète les préoccupations du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres face à la mise en danger de l'existence des minorités nationales et s'inspire de l'article 1, paragraphe 1, de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques des Nations Unies (Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992).
25. Etant donné que la Convention-cadre est également ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe et afin d'assurer une approche plus complète, il a été décidé d'inclure certains principes dont découlent des droits et libertés déjà garantis dans la CEDH ou dans ses protocoles additionnels (voir également, à cet égard, l'article 23 de la Convention-cadre).
26. La référence aux conventions et déclarations des Nations Unies rappelle les travaux réalisés au niveau mondial, par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 27) et dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cependant, cette référence ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes.
27. La référence aux engagements pris dans ce domaine au sein de la CSCE reflète le désir exprimé dans l'annexe II de la Déclaration de Vienne de voir le Conseil de l'Europe s'employer à traduire aussi largement que possible ces engagements politiques dans des instruments juridiques. Le document de Copenhague, en particulier, a fourni des orientations utiles pour la rédaction de la Convention-cadre.
28. L'avant-dernier paragraphe du préambule précise l'objectif principal de la Convention-cadre: assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces dernières. Il souligne également que cette protection devrait être assurée conformément au principe de la prééminence du droit et dans le respect de

l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

29. L'objet du dernier paragraphe est d'indiquer que les dispositions contenues dans la présente Convention-cadre ne sont pas directement applicables. Il ne vise pas le droit et la pratique des Parties en matière de réception des traités internationaux dans l'ordre juridique interne.

TITRE I

Article 1

30. L'article 1 a pour objet principal de spécifier que la protection des minorités nationales, qui fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme, ne relève pas du domaine réservé des Etats. Le fait de préciser que cette protection «fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme» ne confère en rien une quelconque compétence d'interprétation de la présente Convention-cadre aux organes institués par la CEDH.

31. L'article fait référence à la protection des minorités nationales en tant que telles et à la protection des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités. Cette distinction et la différence dans la rédaction indiquent clairement qu'il n'est pas envisagé de reconnaître des droits collectifs aux minorités nationales (voir également le commentaire sur l'article 3). Les Parties reconnaissent toutefois que la pro-

tection d'une minorité nationale peut être assurée par la protection des droits des personnes appartenant à cette minorité.

Article 2

32. Cet article énonce un ensemble de principes régissant l'application de la Convention-cadre. Il s'inspire, entre autres, de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970). Les principes contenus dans cette disposition ont un caractère général, mais ils présentent un intérêt particulier pour le domaine couvert par la Convention-cadre.

Article 3

33. Cet article contient deux principes qui, tout en étant distincts, ne sont pas sans rapport l'un avec l'autre et qui sont exposés dans deux paragraphes différents.

Paragraphe 1

34. Le paragraphe 1 garantit tout d'abord à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Il laisse à chacune de ces personnes le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier de la protection découlant des principes de la Convention-cadre.

35. Ce paragraphe n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne.

36. Le paragraphe 1 prévoit en outre qu'aucun désavantage ne doit résulter ni du libre choix garanti par cette disposition ni de l'exercice des droits qui y sont liés. Cette disposition a pour objet de s'assurer que la jouissance de ce libre choix ne fasse pas non plus l'objet d'atteintes indirectes.

Paragraphe 2

37. Le paragraphe 2 dispose que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement et en commun avec d'autres. L'exercice en commun des droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs. Le mot «autres» est entendu dans un sens aussi large que possible, en couvrant les personnes appartenant à la même minorité nationale, à une autre minorité nationale ou à la majorité.

TITRE II

Article 4

38. Cet article vise à s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination s'appliquent aux personnes appartenant aux minorités

nationales. Les dispositions de cet article doivent s'interpréter dans le contexte de la Convention-cadre.

Paragraphe 1 et 2

39. Le paragraphe 1 exprime de façon classique ces deux principes. Le paragraphe 2 souligne que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption, par les Parties, de mesures spéciales qui tiennent compte des conditions spécifiques des intéressés. Ces mesures doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité, pour éviter tant la violation des droits d'autrui que la discrimination à l'égard des autres personnes. Ce principe exige notamment que ces mesures n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective.

40. La Convention-cadre ne contient pas de disposition séparée traitant spécifiquement du principe de l'égalité des chances. L'inclusion d'une telle disposition a été jugée inutile, le principe étant déjà implicite dans le paragraphe 2 de cet article. Etant donné le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 1, il en a été jugé de même pour la liberté de circulation.

Paragraphe 3

41. Le paragraphe 3 a pour objet de préciser que les mesures évoquées

au paragraphe 2 ne doivent pas être considérées comme contrevenant aux principes d'égalité et de non-discrimination. Cette disposition vise à assurer aux personnes appartenant à des minorités nationales une égalité effective, tout comme pour les personnes appartenant à la majorité.

Article 5

42. Cet article vise essentiellement à s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent conserver et développer leur culture, ainsi que préserver leur identité.

Paragraphe 1

43. Le paragraphe 1 consacre l'obligation de promouvoir les conditions nécessaires pour réaliser cet objectif. Il énumère quatre éléments essentiels de l'identité d'une minorité nationale. Il n'implique pas que la simple existence de différences ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses crée nécessairement des minorités nationales (voir à cet égard le rapport de la réunion d'experts de la CSCE tenue à Genève en 1991, section II, paragraphe 4).

44. La référence à des «traditions» n'implique pas l'approbation ou l'acceptation de pratiques contraires au droit national ou aux normes internationales. Les pratiques traditionnelles trouvent leurs limites dans le respect de l'ordre public.

Paragraphe 2

45. Le paragraphe 2 a pour objet de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales de toute assimilation contre leur volonté. Il n'interdit pas l'assimilation volontaire.

46. Il n'empêche pas non plus les Parties de prendre des mesures dans le cadre d'une politique générale d'intégration. Il reconnaît ainsi l'importance de la cohésion sociale et reflète le désir exprimé dans le préambule de voir la diversité culturelle être une source ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société.

Article 6

47. Cet article reflète les préoccupations exprimées dans l'annexe III de la Déclaration de Vienne (Déclaration et Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance).

Paragraphe 1

48. Le paragraphe 1 insiste sur l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, et souligne l'importance de la promotion par les Parties du respect et de la compréhension mutuels et de la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. L'éducation, la culture et les médias sont mentionnés spécifiquement ici parce qu'ils sont considérés comme présentant un intérêt particulier pour la réalisation de ces objectifs.

49. Afin de renforcer la cohésion sociale, ce paragraphe vise, entre autres, à favoriser la tolérance et le dialogue interculturel par la suppression des barrières entre les personnes appartenant à des groupes ethniques, culturels, linguistiques et religieux, en encourageant les organisations et mouvements interculturels qui cherchent à promouvoir le respect et la compréhension mutuels et à intégrer ces personnes dans la société tout en préservant leur identité.

Paragraphe 2

50. Cette disposition s'inspire en grande partie du paragraphe 40.2 du document de Copenhague de la CSCE. L'obligation de protéger concerne tous ceux qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence, quelle que soit la source de ces menaces ou actes.

Article 7

51. Cet article a pour objet de sauvegarder le respect du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale aux libertés fondamentales consacrées dans cet article. Ces libertés ont bien entendu un caractère universel, autrement dit elles s'appliquent à toutes les personnes, que celles-ci appartiennent ou non à une minorité nationale (voir par exemple les dispositions correspondantes des articles 9, 10 et 11 de la CEDH), et sont particulièrement pertinentes pour la protection des minorités nationales. Pour les raisons indi-

quées ci-dessus dans le commentaire sur le préambule, il a été décidé d'inclure certains engagements qui figurent déjà dans la CEDH.

52. Cette disposition peut impliquer pour les Parties certaines obligations positives destinées à protéger les libertés mentionnées contre des violations qui ne seraient pas le fait des Etats. La possibilité que de telles obligations positives découlent de la CEDH a été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme.

53. Certaines des libertés consacrées par l'article 7 sont développées dans les articles 8 et 9.

Article 8

54. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté de religion. Il reprend dans une disposition unique plusieurs éléments des paragraphes 32.2, 32.3 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE. Cette liberté est bien sûr reconnue à tous et, conformément à l'article 4, les personnes appartenant à une minorité nationale doivent en bénéficier également. Etant donné l'importance de cette liberté dans le présent contexte, il a toutefois paru particulièrement opportun de mettre celle-ci en exergue.

Article 9

55. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté d'expression.

Paragraphe 1

56. La première phrase est calquée sur la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Bien que cette phrase fasse spécifiquement référence à la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue minoritaire, elle implique également la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue majoritaire ou dans d'autres langues.

57. La deuxième phrase du paragraphe contient l'engagement de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans l'accès aux médias. L'expression «dans le cadre de leur système législatif» a été insérée pour respecter les dispositions constitutionnelles qui peuvent limiter l'étendue des pouvoirs d'une Partie à régler l'accès aux médias.

Paragraphe 2

58. Ce paragraphe est calqué sur la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH.

59. Le régime d'autorisation des entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma doit être non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs. L'insertion de ces conditions, qui ne sont pas expressément mentionnées dans la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH, a été jugée importante pour un instrument destiné à protéger les personnes appartenant à une minorité nationale.

60. Les mots «radio sonore», qui apparaissent également au paragraphe 3 de cet article, ne figurent pas dans la phrase correspondante de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Ils reflètent simplement la terminologie moderne et n'impliquent aucune différence substantielle par rapport à l'article 10 de la CEDH.

Paragraphe 3

61. La première phrase de ce paragraphe, qui traite de la création et de l'utilisation de médias écrits, contient un engagement essentiellement négatif, tandis que la deuxième phrase, libellée d'une manière plus souple, met l'accent sur une obligation positive dans le domaine de la radio sonore et de la télévision (par exemple l'attribution de fréquences). Cette distinction tient à la pénurie relative des fréquences disponibles et à la nécessité d'une réglementation dans le domaine de la radiodiffusion. Il n'a pas été fait expressément référence au droit des personnes appartenant à une minorité nationale de rechercher des fonds pour établir des médias, ce droit étant jugé évident.

Paragraphe 4

62. Ce paragraphe souligne la nécessité de mesures spéciales visant à la fois à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales et à promouvoir la tolérance et le pluralisme culturel. L'expression «mesures adéquates» a été utilisée pour les raisons indiquées dans le commentaire sur

l'article 4, paragraphe 2 (voir paragraphe 39), où elle est également employée. Ce paragraphe complète l'engagement figurant à la dernière phrase de l'article 9, paragraphe 1. Les mesures visées dans ce paragraphe pourraient consister, par exemple, à allouer des fonds pour la diffusion d'émissions ou la production de programmes traitant des questions intéressant les minorités et/ou permettant un dialogue entre les groupes, ou à encourager, sous réserve du respect du principe d'indépendance éditoriale, les éditeurs et les radiodiffuseurs à permettre aux minorités nationales d'accéder à leurs médias.

Article 10

Paragraphe 1

63. La reconnaissance du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire est particulièrement importante. En effet, l'utilisation de la langue minoritaire constitue pour ces personnes l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité. Elle est aussi un moyen pour ces personnes d'exercer leur liberté d'expression. «En public» signifie, par exemple, sur la place publique, à l'extérieur, en présence d'autres personnes, mais ne vise en aucun cas les relations avec les autorités publiques, objet du paragraphe 2 de cette disposition.

Paragraphe 2

64. Cette disposition ne régit pas toutes les relations entre l'individu appar-

tenant à une minorité nationale et les autorités publiques. Ne sont, en effet, visées que les seules autorités administratives. Ces dernières doivent toutefois être entendues au sens large, englobant par exemple le médiateur. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif, notamment dans le domaine militaire, et technique relatives à l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives, cette disposition a été libellée de façon très souple, laissant une marge d'appréciation importante aux Parties.

65. Une fois les deux conditions du paragraphe 2 réunies, les Parties devront s'efforcer d'assurer, dans toute la mesure du possible, l'utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives. Il appartient à l'Etat de s'assurer de la réalité d'un «besoin réel» sur la base de critères objectifs. Bien que les Etats doivent tout mettre en œuvre pour réaliser ce principe, la formule «dans la mesure du possible» indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération.

66. L'engagement des Parties relatif à l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays concerné. Par ailleurs, c'est délibérément que la Convention-cadre ne définit pas «les aires géographiques d'implantation substantielle ou

traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales». Il a, en effet, semblé préférable de choisir une formulation souple permettant de tenir compte des situations particulières des Parties concernées. Les mots «implantation... traditionnelle» font référence non pas à des minorités historiques, mais à celles qui vivent toujours sur la même aire géographique (voir également article 11, paragraphe 3, et article 14, paragraphe 2).

Paragraphe 3

67. Cette disposition se fonde sur certains éléments contenus aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle ne va pas au-delà des garanties accordées par ces articles.

Article 11

Paragraphe 1

68. Compte tenu des implications pratiques de cet engagement, cette disposition est libellée de façon à laisser aux Parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation. Ainsi, les Parties peuvent utiliser l'alphabet de la langue officielle pour l'écriture du(des) nom(s) d'une personne appartenant à une minorité nationale dans sa(leur) version phonétique. Les personnes qui, dans le passé, ont été contraintes d'abandonner leur(s) nom(s), ou dont le(s) nom(s) a(ont) été modifié(s) de force, devraient avoir la possibilité de reprendre leur(s) nom(s) d'origine, sous

réserve évidemment d'un abus de droit et d'un changement de nom(s) dans un but frauduleux. Il est entendu que les systèmes juridiques des Parties respecteront, à cet égard, les principes internationaux relatifs à la protection des minorités nationales.

Paragraphe 2

69. L'engagement visé dans ce paragraphe implique la possibilité de présenter «dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public». Naturellement, cela ne saurait exclure le fait que les personnes appartenant à des minorités nationales devront également utiliser la langue officielle et/ou d'autres langues minoritaires. L'expression «de caractère privé» se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel.

Paragraphe 3

70. Cet article vise à encourager la possibilité d'utiliser aussi la langue minoritaire pour des dénominations locales, noms de rue et autres indications topographiques destinés au public. Les Etats pourront mettre en œuvre cette disposition en tenant dûment compte de leurs conditions spécifiques et de leur système législatif, y compris, le cas échéant, d'accords avec d'autres Etats. Dans le domaine couvert par cette disposition, il est entendu que les Parties ne sont soumises à aucune obligation de conclure des accords avec d'autres Etats. Inversement, la

possibilité de conclure de tels accords n'est pas exclue. Il est également entendu que la nature juridiquement contraignante d'accords existants demeure inchangée. Cette disposition n'implique aucune reconnaissance officielle des dénominations locales dans les langues minoritaires.

Article 12

71. Cet engagement vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle (voir article 6, paragraphe 1), la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité. L'objectif est de créer un climat de tolérance et de dialogue, tel que mentionné dans le préambule de la Convention-cadre et dans l'annexe II à la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement. La liste contenue au deuxième paragraphe n'est pas exhaustive et les mots «d'accès aux manuels scolaires» incluent la publication de manuels scolaires et leur acquisition dans d'autres pays. L'engagement de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, pour les personnes appartenant à des minorités nationales reflète un souci exprimé dans la Déclaration de Vienne.

Article 13

Paragraphe 1

72. L'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres

établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, et notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire. Les établissements visés dans ce paragraphe pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes décernés soient officiellement reconnus. La législation nationale sur ces points doit se fonder sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination.

Paragraphe 2

73. L'exercice du droit visé au paragraphe 1 n'implique aucune obligation financière à la charge de la Partie concernée mais n'exclut pas non plus la possibilité d'une telle contribution.

Article 14

Paragraphe 1

74. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception. Sans préjudice des principes figurant au paragraphe 2, ce paragraphe n'implique pas d'actions positives, notamment d'ordre financier, de la part de l'Etat.

Paragraphe 2

75. Cette disposition concerne l'enseignement de et dans la langue minoritaire. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique de l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, cette disposition a été libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Parties. L'obligation de s'efforcer d'assurer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire dépend de plusieurs éléments, notamment «une demande suffisante» des personnes appartenant à des minorités nationales. La formule «dans la mesure du possible» signifie que cet enseignement dépend des moyens disponibles de la Partie concernée.

76. Le texte ne donne délibérément aucune définition de l'expression «demande suffisante», permettant ainsi aux Parties, par cette formulation souple, de tenir compte des situations particulières dans leur pays. Il laisse aux Parties le choix des moyens et structures pour assurer l'enseignement visé, en fonction de leur système éducatif.

77. Les alternatives formulées dans ce paragraphe – «...la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue» – ne s'excluent pas; même si l'article 14, paragraphe 2, n'impose aucune obligation de dispenser l'enseignement de et dans la langue minoritaire, il n'empêche pas les Etats Parties de le faire. L'enseignement bilingue

pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire.

Paragraphe 3

78. La possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration.

79. Il appartient aux Etats qui connaissent plus d'une langue officielle de régler les questions particulières qu'entraîne la mise en œuvre de cette disposition.

Article 15

80. Cet article énonce l'engagement des Parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Il vise notamment la promotion d'une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Afin de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les Parties devraient – dans le cadre de leur ordre constitutionnel – promouvoir notamment les actions suivantes :

- la consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement;
- la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir sur elles;
- la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus de prise de décision et dans les instances élues à la fois aux plans national et local;
- des formes décentralisées ou locales d'administration.

Article 16

81. Cet article a pour objet d'offrir une protection contre les mesures qui modifient les proportions relatives de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales et qui visent à limiter les droits et libertés découlant de la présente Convention-cadre. A titre d'exemples de telles mesures, on pourrait citer l'expropriation,

l'expulsion ou la modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de ces droits et libertés ("gerrymandering").

82. L'article n'interdit que les mesures qui ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant de la Convention-cadre. Il a été jugé impossible d'étendre l'interdiction aux mesures ayant pour effet de limiter ces droits et libertés, étant donné que ces mesures peuvent être parfois entièrement justifiées et légitimes (par exemple, le déplacement des habitants d'un village en vue de la construction d'un barrage).

Article 17

83. Cet article contient deux engagements qui sont importants pour le maintien et le développement de la culture des personnes appartenant à une minorité nationale et pour la sauvegarde de leur identité (voir également article 5, paragraphe 1). Le premier paragraphe traite du droit d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières nationales, tandis que le deuxième paragraphe protège le droit de participer aux activités des organisations non gouvernementales (voir également, à cet égard, les dispositions de l'article 7 relatives à la liberté de réunion et d'association).

84. Les dispositions de cet article sont fondées pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE.

Il a été jugé inutile d'inclure dans le texte une disposition expresse sur le droit d'établir et de maintenir des relations à l'intérieur du territoire d'un Etat, étant donné qu'on a considéré que ce point était suffisamment couvert par d'autres dispositions de la Convention-cadre, notamment l'article 7 sur la liberté de réunion et d'association.

Article 18

85. Cet article encourage les Parties à conclure, outre les instruments internationaux existants et là où les situations spécifiques le justifient, des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales. Il stimule également la coopération transfrontalière. Comme le souligne la Déclaration de Vienne et son annexe II, ces accords et cette coopération sont importants pour favoriser la tolérance, la prospérité, la stabilité et la paix.

Paragraphe 1

86. Des accords bilatéraux et multilatéraux tels qu'ils sont envisagés dans ce paragraphe pourraient, par exemple, être conclus dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information.

Paragraphe 2

87. Ce paragraphe souligne l'importance de la coopération transfrontalière. L'échange d'informations et d'expériences entre les Etats est un outil important pour la promotion de la compréhension et de la confiance

mutuelles. La coopération transfrontalière en particulier permet de faire du «sur-mesure» en fonction des besoins des personnes concernées.

Article 19

88. Cet article prévoit la possibilité de limitations, de restrictions ou de dérogations. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre ont leur pendant dans d'autres instruments internationaux, notamment dans la CEDH, seules les limitations, restrictions ou dérogations prévues dans ces instruments sont permises. Lorsque les engagements inclus dans la présente Convention-cadre n'ont aucun pendant dans d'autres instruments internationaux, les seules limitations, restrictions ou dérogations permises sont celles qui, figurant dans d'autres instruments internationaux (tels que la CEDH) pour des engagements différents, sont pertinentes.

Titre III

Article 20

89. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont l'obligation de respecter la Constitution et les autres lois nationales. Il est cependant clair que ce renvoi à la législation nationale ne donne pas aux Parties la faculté de ne pas respecter les dispositions de la Convention-cadre. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent, en outre, respecter

les droits d'autrui. Référence est faite à cet égard à la situation où les personnes appartenant à une minorité nationale sont minoritaires au plan national, mais sont majoritaires dans une partie du territoire de l'Etat.

Article 21

90. Cette disposition insiste sur l'importance des principes fondamentaux du droit international et précise que la protection des personnes appartenant à des minorités nationales doit se faire dans le respect desdits principes.

Article 22

91. Cette disposition – qui s'inspire de l'article 60 de la CEDH – exprime le principe dit «de faveur». Elle a pour but de réserver l'application de textes de droit national ou de droit international relatifs aux droits de l'homme qui seraient plus favorables aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 23

92. Cette disposition traite des relations entre la Convention-cadre et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle le préambule se réfère. La Convention-cadre ne saurait en aucun cas modifier la garantie des droits et libertés contenus dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Au contraire, les droits et libertés découlant des principes énoncés

dans la Convention-cadre qui ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent être interprétés conformément aux dispositions de cette dernière.

Titre IV

Articles 24-26

93. Pour permettre un suivi de l'application de la Convention-cadre, celle-ci confie au Comité des Ministres la tâche de veiller à la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Parties contractantes. Le Comité des Ministres déterminera les modalités pour la participation au mécanisme de mise en œuvre des Parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

94. Chaque Partie transmet au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fait la demande, des informations relevant de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Secrétaire Général transmet ces informations au Comité des Ministres. Cependant, le premier rapport, dont l'objectif est de donner des informations complètes sur les mesures législatives et autres que la Partie aura prises pour donner effet aux engagements énoncés dans la Convention-cadre, doit être présenté dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre à l'égard de la Partie concernée. Les rapports transmis ultérieurement sont destinés à compléter les informations incluses dans le premier rapport.

95. Afin d'assurer l'efficacité du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre, celle-ci prévoit la création d'un comité consultatif. La tâche de ce comité consultatif est d'assister le Comité des Ministres lorsque celui-ci évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre.

96. Il revient au Comité des Ministres de fixer, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre, la composition ainsi que les procédures du comité consultatif dont les membres doivent posséder une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.

97. Le suivi de la mise en œuvre de cette Convention-cadre s'effectuera, autant que possible, dans le respect du principe de la transparence. A cet égard, il serait opportun d'envisager la publication des rapports et autres textes issus de ce suivi.

Titre V

98. Les dispositions finales contenues dans les articles 27 à 32 sont fondées sur le modèle de clauses finales applicables aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe. Il n'y a pas d'article concernant les réserves; celles-ci sont autorisées pour autant qu'elles le sont par le droit international. Hormis les articles 27 et 29, les dispositions finales n'appellent donc pas d'observation particulière.

Articles 27 et 29

99. La Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que, sur invitation du Comité des Ministres, à celle d'autres Etats. Il est entendu que ces «autres Etats» sont les Etats qui participent à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ces dispositions tiennent compte de la Déclaration de Vienne, selon laquelle la Convention-cadre devait également être ouverte à la signature des Etats non membres (voir annexe II à la Déclaration de Vienne du Sommet du Conseil de l'Europe).

Conseil de l'Europe

Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Charte sociale européenne ouverte à la signature à Turin le 18 octobre 1961 (ci-après dénommée «la Charte»),

Résolus à prendre de nouvelles mesures propres à améliorer la mise en oeuvre effective des droits sociaux garantis par la Charte ;

Considérant que ce but pourrait être atteint en particulier par l'établissement d'une procédure de réclamations collectives qui, entre autres, renforcerait la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

Les Parties contractantes au présent Protocole reconnaissent aux organisations suivantes le droit de faire des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte :

a) les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte;

- b) les autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental;
- c) les organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation.

Article 2

1. Tout Etat contractant peut, en outre, lorsqu'il exprime son consentement à être lié par le présent Protocole, conformément aux dispositions de l'article 13, ou à tout autre moment par la suite, déclarer reconnaître le droit de faire à son encontre des réclamations aux autres organisations nationales non gouvernementales, qui relèvent de sa juridiction et qui sont représentatives et particulièrement qualifiées dans les matières régies par la Charte.
2. Ces déclarations peuvent être faites pour une durée déterminée.
3. Les déclarations sont remises au Secrétaire Général du Conseil de

l'Europe qui en transmet copies aux Parties contractantes et qui en assure la publication.

Article 3

Les organisations internationales non-gouvernementales et les organisations nationales non-gouvernementales, mentionnées respectivement à l'article 1.b et à l'article 2, ne peuvent présenter des réclamations selon la procédure prévue auxdits articles que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées.

Article 4

La réclamation doit être présentée sous forme écrite, porter sur une disposition de la Charte acceptée par la Partie contractante mise en cause et indiquer la mesure dans laquelle cette dernière n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application de cette disposition.

Article 5

Toute réclamation est adressée au Secrétaire Général qui en accuse réception, en informe la Partie contractante mise en cause et la transmet immédiatement au Comité d'experts indépendants.

Article 6

Le Comité d'experts indépendants peut demander à la Partie contractante mise en cause et à l'organisation auteur de la réclamation de lui soumettre par écrit, dans un délai qu'il aura fixé, des renseignements et des observations sur la recevabilité de la réclamation.

Article 7

1. S'il décide qu'une réclamation est recevable, le Comité d'experts indépendants en informe, par l'intermédiaire du Secrétaire Général, les Parties contractantes à la Charte. Il demande à la Partie contractante mise en cause et à l'organisation auteur de la réclamation de lui soumettre par écrit, dans un délai qu'il aura fixé, toutes explications ou informations appropriées, et aux autres Parties contractantes au présent Protocole les observations qu'elles souhaiteraient lui transmettre dans le même délai.
2. Dans le cas où la réclamation est présentée par une organisation nationale d'employeurs ou de travailleurs, ou par une autre organisation non gouvernementale, nationale ou internationale, le Comité d'experts indépendants en informe, par l'intermédiaire du Secrétaire Général, les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte, en les invitant à formuler des observations dans un délai qu'il aura fixé.
3. Sur la base des explications, informations ou observations soumises en application des paragraphes 1 et 2 ci-dessus, la Partie contractante mise en cause et l'organisation auteur de la réclamation peuvent soumettre par écrit tous renseignements ou observations supplémentaires dans un délai fixé par le Comité d'experts indépendants.

4. Dans le cadre de l'examen de la réclamation, le Comité d'experts indépendants peut organiser une audition avec les représentants des parties.

Article 8

1. Le Comité d'experts indépendants rédige un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation et présente ses conclusions sur le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation.

2. Le rapport est transmis au Comité des Ministres. Il est également communiqué à l'organisation qui a introduit la réclamation et aux Parties contractantes à la Charte, sans qu'elles aient la faculté de le publier.

Il est transmis à l'Assemblée parlementaire et rendu public en même temps que la résolution prévue à l'article 9 ou au plus tard dans un délai de quatre mois après sa transmission au Comité des Ministres.

Article 9

1. Sur la base du rapport du Comité d'experts indépendants, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants. En cas de constat, par le Comité d'experts indépendants, d'une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des Ministres adopte, à la majorité des deux tiers des votants,

une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause. Dans les deux cas, seules les Parties contractantes à la Charte peuvent prendre part au vote.

2. A la demande de la Partie contractante mise en cause, le Comité des Ministres peut, lorsque le rapport du Comité d'experts indépendants soulève des questions nouvelles, décider à la majorité de deux-tiers des Parties contractantes à la Charte de consulter le Comité gouvernemental.

Article 10

La Partie contractante mise en cause donnera des indications sur les mesures qu'elle aura prises pour donner effet à la recommandation du Comité des Ministres dans le prochain rapport qu'elle adressera au Secrétaire Général en application de l'article 21 de la Charte.

Article 11

Les articles 1 à 10 du présent Protocole s'appliquent aussi aux articles de la partie II du premier Protocole additionnel à la Charte, à l'égard des Etats parties à ce Protocole, dans la mesure où ces articles ont été acceptés.

Article 12

Les Etats parties au présent Protocole considèrent que l'annexe à la Charte relative à la partie III se lit ainsi :

«Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV de la Charte et par les dispositions du présent Protocole.»

Article 13

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Charte, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :

- a) signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
- b) signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut exprimer son consentement à être lié par le présent Protocole sans avoir antérieurement ou simultanément ratifié la Charte.

3. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14

1. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un

mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 13.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 15

1. Toute Partie Contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de douze mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 16

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Etats membres du Conseil :

- a) toute signature;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

- c) la date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 14;
- d) tout autre acte, notification ou déclaration ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 9 novembre 1994, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des membres du Conseil de l'Europe.

Sommet mondial sur le développement social Copenhague, 6-12 mars 1995

Evaluation

*par la Commission internationale de juristes
14 mars 1995*

La Commission internationale de juristes (CIJ) a conclu aujourd'hui son évaluation du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement social qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995.

La CIJ se félicite de la participation massive des organisations non gouvernementales des droits de l'homme et du développement. Quelque 3000 ONG internationales, régionales, nationales et locales du monde entier étaient représentées à Copenhague. Elles ont organisé des activités dans tous les domaines des droits de l'homme et du développement. Un Forum des ONG, ouvert deux jours avant l'inauguration officielle du Sommet de l'ONU, a continué pendant toute la durée du Sommet.

La CIJ regrette que le Forum des ONG se soit déroulé très loin du "Bella Centre" où se tenait le Sommet. De plus, la CIJ regrette le fait que les ONG aient été découragées de participer plus substantiellement au Sommet, et en particulier aux groupes de travail gouvernementaux chargés de rédiger le texte final du Sommet, qui se sont tenus à huis clos. La CIJ dénonce ce manque caractérisé de transparence.

Un Sommet dont le but était de rédiger un document soulignant

l'importance des processus de participation au développement aurait dû ouvertement inclure la participation de la société civile et des ONG dans les négociations. La CIJ pense qu'il ne peut y avoir de véritable développement social sans la participation active de la société civile et des ONG. Par conséquent, le travail de suivi qui sera mené dans le cadre des institutions des Nations Unies devra nécessairement impliquer la participation active de la société civile et des ONG du début à la fin.

Eléments positifs

La CIJ se félicite de la réaffirmation de l'universalité, de l'indivisibilité, de l'interdépendance, et de l'interrelation de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement. La CIJ et d'autres organisations des droits de l'homme craignaient que ce principe ne soit remis en cause étant donné l'hostilité déclarée qu'il suscitait de la part de certains États.

La CIJ se félicite du fait que les gouvernements qui ont signé la Déclaration aient pris des "engagements" plutôt que d'énoncer les simples "principes" ou "objectifs" habituels.

La CIJ se félicite du fait que la Déclaration réitère la nécessité d'encourager la ratification des conventions existantes dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que la pleine mise en oeuvre des instruments internationaux qui ont été ratifiés dans ce domaine. Sont concernés en particulier : le Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

La CIJ se félicite du fait que les problèmes spécifiques liés à la condition féminine aient été intégrés dans la quasi totalité de la Déclaration. Les Etats se sont, par exemple, engagés à intégrer les droits des femmes dans la planification et la mise en oeuvre de politiques et de programmes destinés à promouvoir le statut de la femme. La CIJ se félicite de l'intégration de références spécifiques aux droits des femmes et, en particulier, à la Convention sur l'élimination de toute forme de violence à l'égard des femmes.

La CIJ se félicite que les droits des peuples autochtones aient été mentionnés et qu'il ait été jugé nécessaire de renforcer le statut de ces peuples afin qu'ils puissent participer à la vie des nations tout en gardant leurs propres identités.

La CIJ se félicite du fait que la Déclaration appelle à la mise en oeuvre du Plan d'action adopté par le Sommet mondial sur les droits des enfants en 1990 et à la ratification et la mise en oeuvre de la Convention sur les droits de l'enfant (1989).

La CIJ se félicite du fait que des termes forts aient été employés concernant la question de l'emploi. La CIJ se félicite en outre du fait que des références aient été faites aux Conventions de l'OIT, y compris celles concernant le travail forcé, le travail des enfants, la liberté d'association, le droit de manifester et de négocier collectivement, et le principe de la non-discrimination. Il n'y a, malheureusement, pas de référence spécifique au droit à l'emploi.

Même si elle ne mentionne pas l'existence spécifique d'un droit à l'éducation, la Déclaration parle de la nécessité de l'éducation pour toutes et tous et reconnaît que l'éducation joue un rôle vital dans l'élimination de la pauvreté dans le monde.

Eléments négatifs

La CIJ regrette que la Déclaration ne renforce pas de manière substantielle les droits de l'homme et ne propose pas de nouveaux mécanismes visant à la mise en oeuvre de ces droits. La CIJ regrette tout particulièrement que la Déclaration ne réitère pas l'appel lancé en 1993, lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne, en faveur de la création d'un protocole facultatif dans le cadre du PIDESC. Ce protocole facultatif accorderait aux individus et aux groupes le droit de communiquer des plaintes relatives aux violations de droits sociaux qui auront été commises à leur encontre dans le cadre du Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels.

La Déclaration aurait pu faire davantage pour encourager les Etats à

incorporer leurs obligations internationales dans leur droit interne en y incluant les normes contenues dans le droit international des droits de l'homme. Il existe un besoin immédiat pour des lois nationales, locales et municipales qui correspondraient à ces normes et permettraient aux droits de l'homme internationalement reconnus d'être appliqués par les tribunaux nationaux. Il existe aussi un besoin pour une bien meilleure connaissance des instruments internationaux au niveau national.

Bien que la CIJ se félicite du fait que les "droits de l'homme" aient été mentionnés plus de 40 fois dans la Déclaration, elle regrette le fait que ce texte atténue la portée et l'essence des droits économiques, sociaux, civils, culturels, et politiques en utilisant la plupart du temps des termes généraux et ouverts comme "les nécessités de base" de l'être humain, et manque de mentionner de manière spécifique, par exemple, le droit à la santé, à l'éducation, à un logement adéquat, et à l'alimentation. La Déclaration aurait dû mentionner les obligations légales des Etats de respecter, protéger, appliquer et promouvoir les droits de l'homme contenus dans les instruments internationaux.

De plus, la Déclaration n'apporte pas de réponse adéquate aux violations des droits de l'homme qui résultent des politiques imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Elle ne prévoit pas d'étudier l'impact sur les droits de l'homme des politiques, des actions et des omissions des institutions de "Bretton Woods", et

de créer des mécanismes appropriés chargés de faire le point sur ces politiques.

La Déclaration n'envisage pas l'établissement d'un système régulier de surveillance (monitoring) de la conduite des Etats vis-à-vis de leurs obligations. La CIJ est d'avis que le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, devrait être chargé d'effectuer cette surveillance, en raison de l'expérience qu'il a acquis dans l'examen des rapports étatiques examinés conformément au PIDESC.

Conclusion

La CIJ se félicite des résultats encourageants du Sommet de Copenhague et pense que la Déclaration et programme d'action est un document globalement positif. L'engagement public des Etats en faveur du développement social est, il faut l'espérer, annonciateur d'une ère nouvelle dans la promotion et la protection de tous les droits de l'homme au niveau national, en conformité avec les instruments internationaux en la matière. Il convient d'espérer que le Sommet renforcera la possibilité d'un développement durable, à travers l'application de politiques de coopération internationale proactives.

L'enjeu est d'assurer que les engagements pris par les 185 pays représentés au Sommet seront suivis d'effet et qu'un suivi et un soutien financier au processus seront assurés. La Déclaration ne fait malheureusement pas mention de cette nécessité.

Membres de la Commission internationale de juristes

Président en exercice

LENNART GROLL

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède

Vice-présidents

ENOCH DUMBUTSHENA
TAI-YOUNG LEE
CLAIRE L'HEUREUX-DUBE

Ancien Président de la Cour suprême du Zimbabwe
Directrice, *Korean Legal Aid Centre for Family Relations*, République de Corée
Juge à la Cour suprême du Canada

Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY, (Président)
DALMO DE ABREU DALLARI
DESMOND FERNANDO
ASMA KHADER
KOFI KUMADO
FALI S. NARIMAN
CHRISTIAN TOMUSCHAT

Président de la Cour d'appel des Nouvelles Galles du sud, Australie
Professeur de droit, Sao Paulo, Brésil
Avocat, Sri Lanka ; Président, *International Bar Association*
Avocate, Jordanie
Professeur de droit, Université du Ghana
Avocat, Ancien Procureur général de l'Inde
Professeur de droit international, Université de Bonn, Allemagne;
Membre de la Commission du droit international des Nations Unies

Membres de la Commission

MOHAMMED BEDJAOUI
ANTONIO CASSESE

ARTHUR CHASKALSON
SIR ROBIN COOKE, KBE
MARIE-JOSE CRESPIN
DATO'PARAM CUMARASWAMY

Juge ; Président à la Cour internationale de Justice
Professeur de droit international, Institut universitaire européen, Florence ;
Président du Comité Européen pour la prévention de la torture, Italie
Président de la Cour constitutionnelle de la République d'Afrique du Sud
Magistrat ; Cour d'appel, Nouvelle-Zélande
Membre du Conseil constitutionnel, Sénégal
Avocat, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance du pouvoir
judiciaire ; ancien Président du Comité permanent des droits de l'homme de
l'Association internationale des barreaux, Malaisie
Directeur exécutif, Commission andine de Juristes, Pérou
Avocat, Royaume-Uni
Juge à la Cour suprême, Ile Maurice ;
Membre du Comité des droits de l'homme de l'ONU
Professeur, Institut des sciences juridiques, Académie polonaise des sciences ;
ancien Médiateur de la République de Pologne
Magistrat, Cour d'appel, Hong Kong
Ancien Secrétaire général de la CIJ ;
Ancien Ministre d'Etat du Plan et de l'Aménagement du territoire, Royaume-Uni
Professeur de droit social, France
Avocat à la Haute cour de Tanzanie
Médiateur, Zambie
Ancien Juge à la Cour suprême du Pakistan
Guyane ; Coordinateur de l'ONU pour la coopération de politique régionale
et de sécurité, professeur adjoint, Université de Columbia, New York
Senateur, Argentine ;
Président du Comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire
Président de la Cour constitutionnelle de la République de Hongrie
Professeur de droit international, Suisse
Doyen, Faculté de droit, Université de Limbourg, Pays-Bas ;
Membre du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination
raciale
Avocat ; Professeur de droit, Chili

DIEGO GARCIA-SAYAN
SIR WILLIAM GOODHART, Q.C.
RAJSOOMER LALLAH

EWA LETOWSKA

GLADYS VERONICA, LI. QC
NIALL MAC DERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND
J.R.W.S. MAWALLA
FLORENCE N. MUMBA
DORAB PATEL
BERTRAND G..RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

LASZLO SOLYOM
DANIEL THURER
THEO C. VAN BOVEN

JOSE ZALAQUETT

Membres Honoraires

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY, Venezuela
ARTURO A.ALAFRIZ, Philippines
DUDLEY B.BONSAI, Etats-Unis d'Amérique
WILLIAM J. BUTLER, Etats-Unis d'Amérique
HAIM H. COHN, Israël
ALFREDO ETCHEBERRY, Chili
P.TELFORD GEORGES, Bahamas
HANS HEINRICH JESCHECK, Allemagne
P.J.G.KAPTEYN, Pays-Bas

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse
RUDOLF MACHACEK, Autriche
NORMAN S.MARSH, Royaume-Uni
KEBA MBAYE, Sénégal
SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyane
JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ, Espagne
Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni
TUN MOHAMED SUFFIAN, Malaisie
MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chypre

Secrétaire Général

ADAMA DIENG

Publications récentes

Tension en Egypte : Le gouvernement et le barreau Rapport de mission

*Publié par la CIJ/CIMA en Anglais et Arabe 111 pp.
CHF 12.- plus frais de port.*

Le 26 avril 1994, l'avocat égyptien Abdel Harith Madani, âgé de 32 ans, a été arrêté à son bureau et est décédé par la suite dans des circonstances suspectes alors qu'il était détenu par la police. Peu après des émeutes ont éclaté entre des centaines d'avocats qui protestaient et les forces de l'ordre. Ces événements marqués par une répression brutale se sont soldés par de multiples mises en détention. Le CIMA envoya une mission en Egypte en août 1994 pour déterminer les causes de ces graves tensions entre le gouvernement et l'association du barreau. Ce rapport contient le résultat des recherches effectuées par les membres de la mission, des entretiens qu'ils ont eus avec les différents protagonistes concernés, les Conclusions et recommandations, et le commentaire-réponse du Gouvernement égyptien.

Les droits de l'homme au Cachemire Rapport de mission

*Publié par la CIJ en Anglais, 210 pp.
CHF: 17.- plus frais de port.*

Ce rapport est le résultat d'une mission conduite au Cachemire en août 1993. Il critique l'Inde, le Pakistan et les groupes militants locaux pour avoir commis des violations des droits de l'homme. Les membres de la mission ont rencontré des représentants gouvernementaux en Inde et au Pakistan et ont visité les parties du territoire du Cachemire qui sont sous le contrôle de l'Inde et du Pakistan. Ce rapport contient diverses annexes. Dans l'une de ces annexes, les membres de la mission expriment leur opinion sur le droit à l'autodétermination des peuples du Cachemire. Le rapport souligne la nature très controversée du droit à l'autodétermination. Il contient les commentaires des Gouvernements de l'Inde et du Pakistan.