

Rapport final de Paris

I. Reaffirmation des droits des peuples

1. Au moment même où se réunissaient au Siège de l'Unesco à Paris les participants à cette réunion internationale, on dénotait dans de nombreux pays des signes éclatants et tangibles de l'affirmation des droits des peuples, l'un des plus spectaculaires étant le grand mouvement populaire en faveur de la démocratie et de l'ouverture gouvernementale dans les pays d'Europe de l'Est. En même temps que se tenait la réunion se déroulaient dans ces pays de vastes manifestations populaires pacifiques et démocratiques. Ces mouvements populaires sont composés d'individus qui affirment leurs droits de l'homme fondamentaux; mais la démonstration de volonté collective que constituent les mouvements ne saurait être le fait d'individus, agissant seuls ou en petits groupes. Leur spontanéité et leur ampleur ne s'expliquent que par référence à l'affirmation de droits collectifs.

2. Ces événements ne doivent pas éclipser ni obscurcir d'autres affirmations, également récentes mais fort différentes, des droits des peuples, encore fraîches dans l'esprit des participants à la réunion. L'accession récente de la Namibie à l'indépendance – par un acte d'autodétermination et dans le cadre d'élections démocratiques – a constitué la plus traditionnelle et la plus familière des formes d'affirmation du principe de l'autodétermination des peuples, consacré au paragraphe 2 de l'article premier de la Charte des Nations Unies et au premier paragraphe de l'article premier des Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme.

3. Ces affirmations exceptionnelles et bienvenues du droit des peuples à l'autodétermination et à un gouvernement démocratique qui autorise la diversité d'opinions, risquent de faire oublier d'autres manifestations de ce phénomène, plus banales et moins spectaculaires. Ainsi, au moment de la réunion se déroulaient au Brésil des élections démocratiques qui, avec les prochaines élections au Chili, marquent l'achèvement d'une démocratisation remarquable de l'Amérique du Sud née de la volonté des peuples de ce continent. En Inde, des élections démocratiques pacifiques ont amené un changement de gouvernement. Dans d'autres pays, hélas, la voie d'un changement pacifique de ce genre n'est pas ouverte à

tous les peuples. Comme le Préambule de la Charte des Nations Unies le laisse entendre, ces peuples n'ont pas à accepter à jamais une forme de gouvernement inacceptable, des régimes insensibles aux droits de l'homme des individus aussi bien qu'aux aspirations et aux droits collectifs de leurs peuples. De nombreux exemples actuels d'affirmation des droits des peuples, notamment du droit à l'autodétermination et à l'autonomie en régime démocratique, ont été évoqués durant la réunion, les droits des peuples d'Afrique du Sud, des Palestiniens et des Kurdes étant, parmi d'autres, les plus fréquemment mentionnés.

4. En règle générale, les droits des peuples sont représentés en droit international par l'Etat dans lequel ils vivent. Fréquemment, même dans les pays dont la population n'est pas homogène, le respect de la diversité – linguistique, culturelle et autre – des peuples, joint au principe démocratique qui veut que les gouvernements aient à rendre compte de leurs actes, offre suffisamment de moyens au niveau national d'affirmer et de protéger les droits des peuples, par exemple le droit à l'existence et à l'autodétermination. Mais, il n'en est pas toujours ainsi. L'Etat peut être insensible aux aspirations légitimes et aux droits de certains, voire de l'ensemble, des peuples vivant sur son territoire. Il peut (comme le montre l'exemple des Etats coloniaux) servir uniquement les intérêts de la métropole. Il peut être indifférent au sort des minorités, surtout s'il s'agit d'un peuple autochtone impuissant dont les droits sont apparemment en conflit avec les exigences du développement économique, telles que l'Etat les perçoit. L'Etat peut ne pas pouvoir ou ne pas vouloir représenter correctement un peuple dispersé dans plusieurs Etats contigus. Ces peuples deviennent alors des minorités dans les différents Etats où ils vivent par le caprice d'anciens tracés de frontières ne tenant pas compte de leur sentiment d'unité et d'identité. Certains Etats sont très attentifs à assurer la protection des droits liés à ces questions. Il peut arriver aussi que l'Etat soit lent à se faire l'écho du sentiment de la population concernant des questions pressantes d'intérêt mondial comme la paix et le désarmement ou l'environnement (effet de serre).

5. Le droit des peuples à l'autodétermination est maintenant bien établi en droit international en ce qui concerne les peuples coloniaux, les peuples de territoires non autonomes et les peuples vivant sous des régimes racistes. Le droit des peuples à l'autodétermination dans d'autres Etats peut parfois entrer en conflit avec le principe de la souveraineté de l'Etat qui est un élément important de l'ordre juridique international visant à assurer la protection du droit à la paix. La crainte existe – et elle est compréhensible – que, interprété d'une certaine façon, le droit des peuples à l'autodétermination n'entraîne la fragmentation des Etats, le bouleversement des frontières internationales existantes, la désagrégation de l'autorité des gouvernements, voire une manipulation des peuples en vue de désorganiser les affaires intérieures des Etats. C'est cette crainte qui justifie l'approfondissement de la réflexion sur le concept de droits des peuples et lui confère son importance. Il est particulièrement nécessaire de s'employer à préciser plus avant quelles sont les caractéristiques d'un "peuple" à qui le droit international attribue des droits tels que le droit à l'existence en tant que peuple et le droit à l'autodétermination. Cette question a suscité un ample débat au cours de la réunion. L'Histoire nous apprend que lorsqu'un Etat n'est pas légitimement habilité à

représenter un peuple ou des peuples qui vivent sur son territoire, ces peuples peuvent, pour revendiquer leurs droits à disposer d'eux-mêmes, recourir à l'agitation, à la révolution, voire à la guerre.

6. Les experts ont reconnu que ces questions soulèvent des problèmes très délicats et sujets à controverse, dont certains sont plus particulièrement du ressort des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies. Nombre d'entre eux ne relèvent pas de la compétence de l'Unesco en tant qu'institution spécialisée dans l'éducation, la science et la culture, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne la concernent pas. La guerre et les conflits prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est, aujourd'hui encore, dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix. Peu d'idées sont aussi vivaces et puissantes que celles qui touchent à la culture, à la religion, à la langue, à la race ou à d'autres formes d'identité collective. Toutefois, la question des droits des peuples, y compris le droit à l'autodétermination, comporte des dimensions qui débordent le champ de l'action immédiate que l'Unesco peut utilement mener. C'est pourquoi les experts, tout en ayant conscience de ces dimensions plus vastes, ont décidé de s'intéresser essentiellement à ceux des aspects de la question qui relèvent plus particulièrement de la compétence de l'Unesco.

II. Activités antérieures de l'Unesco dans le domaine des droits des peuples

7. L'intérêt que l'Unesco porte à la question des droits des peuples remonte à plusieurs années. Sans prétendre établir une chronologie complète des activités de l'Organisation dans ce domaine, il convient d'en rappeler certaines, particulièrement marquantes:

– en 1982, la Conférence générale a décidé d'inclure dans le deuxième Plan à moyen terme (1984-1989) un grand programme intitulé «Paix, compréhension internationale, droits de l'homme et droits des peuples»;

– en 1984, à l'invitation du Conseil exécutif, le Directeur général a constitué un groupe de réflexion sur ce thème. Ce groupe a conclu que s'il lui paraissait justifié de poursuivre l'étude de la question des droits des peuples, il n'y avait pas lieu pour l'Unesco d'établir de nouvelles normes juridiques. Il a également recommandé que l'accent soit mis sur la promotion d'une meilleure connaissance des instruments internationaux pertinents. Au sein de ce groupe, une minorité a été d'avis que le concept de «droits des peuples» n'était pas encore définitivement défini en droit international et a insisté pour que l'action de l'Unesco dans ce domaine tienne compte de la pluralité de vues déjà exprimées;

– en 1985, à l'invitation du gouvernement zimbabwéen, l'Unesco a organisé une réunion internationale d'experts sur la question à Harare. Dans leur rapport final, les participants à cette réunion ont recommandé de poursuivre l'analyse scientifique de la question en mettant l'accent sur les échanges interculturels. Ils ont également recommandé d'étudier certains thèmes particuliers en vue de donner une définition plus précise de l'expression «droits des peuples»;

– en 1985 également, lors de la vingt-troisième session de la Conférence générale, le Président de la Commission V a résumé le débat consacré aux droits

des peuples en soulignant le large consensus réalisé autour de ce concept. Les droits des peuples, a-t-on souligné, n'étaient pas les droits des Etats et l'Unesco devait encourager l'approfondissement de la réflexion sur les rapports entre droits des peuples et droits de l'homme;

– en 1986, à l'invitation du gouvernement australien, l'Unesco a organisé à Canberra un colloque international sur la question. Les participants ont conclu que l'Unesco devrait chercher à intensifier la coopération internationale et à encourager la discussion scientifique, en laissant à d'autres organes compétents du système des Nations Unies le soin d'élaborer éventuellement de nouveaux instruments normatifs;

– en 1989, un séminaire régional sur l'application dans les domaines de compétence de l'Unesco des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a eu lieu à Kampala (Ouganda). Cette réunion a été surtout consacrée au droit à l'éducation et aux droits culturels.

8. D'autres activités ont été exécutées par les commissions nationales pour l'Unesco ou diverses organisations internationales non gouvernementales sous les auspices de l'Unesco ou avec son appui. On rappellera notamment que:

– en 1982, la Commission nationale de Saint-Marin a organisé en collaboration avec l'Unesco un colloque international d'experts sur le thème «Droits de solidarité, droits des peuples»;

– en 1982 également, l'«Institut international Jacques Maritain» a organisé à Paris, sous les auspices de l'Unesco, un colloque international sur le thème: «Droits de l'homme, paix et justice sociale internationale»;

– en 1985, la Commission nationale australienne pour l'Unesco a parrainé deux réunions d'experts visant à éclaircir le débat. Les documents présentés au cours de ces réunions ont paru dans un ouvrage, *The Rights of Peoples*, publié sous la direction de J. Crawford (Clarendon Press, Oxford) en 1988;

– en 1986, à l'invitation de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg, un colloque européen a été organisé à Klingenthal, à la suite d'un colloque national de la Commission allemande pour l'Unesco tenu à Munich (1982);

– toujours en 1986, l'Association latino-américaine pour les droits de l'homme a organisé, en collaboration avec l'Unesco, un séminaire international sur les rapports entre les droits de l'homme et les droits des peuples, qui a été suivi, en décembre 1988, par un autre séminaire sur «Les droits de l'homme et le développement» organisé avec le concours de l'Unesco par l'Association des études internationales (Tunis);

– en 1988, la Commission néerlandaise pour l'Unesco, de concert avec le Roosevelt Study Center et avec l'appui de l'Unesco, a convoqué à Middelburg (Pays-Bas) une réunion sur «Les droits de l'homme – droits de l'individu – droits des collectivités»;

– en 1988 également, une Commission mixte de coopération Organisation de l'unité africaine/Unesco a lancé une série d'activités devant être entreprises de concert pour l'étude des droits de l'homme et des droits des peuples;

– avec la collaboration de l'Unesco, l'Association des études internationales de Tunisie a organisé un séminaire du 23 au 25 novembre 1989 à Tunis. Ce séminaire a traité de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'un des thèmes qui a été discuté en profondeur était la notion de droits des peuples.

9. La liste ci-dessus est loin d'être complète. Par exemple, en novembre 1989, une réunion d'étude s'est tenue à Banjul (Gambie) sous les auspices de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de l'Association africaine de droit international. Le thème général de cette réunion était les rapports entre les droits de l'individu internationalement reconnus et les droits des collectivités. Les participants ont expressément examiné le concept de droits des peuples.

10. Toutes ces activités montrent le vif intérêt que la communauté scientifique internationale porte aux droits des peuples, intérêt que, en partie sous l'influence des réunions susmentionnées, on retrouve dans les ouvrages spécialisés.

III. Mandat du groupe d'experts

11. C'est dans ce contexte que le Directeur général de l'Unesco a convoqué la présente réunion d'experts. En 1987, la Conférence générale a invité le Directeur général à contribuer à la réflexion sur les droits de l'homme et à l'élucidation et une meilleure compréhension du concept de droits des peuples et des relations entre droits des peuples et droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans les instruments internationaux universels existants.

12. Répondant à cette invitation, le Directeur général a convoqué la présente réunion d'experts. Ce faisant, il a attiré l'attention sur une autre résolution de la Conférence générale (13.3 – Droits de l'homme et identité culturelle dans les instruments internationaux universels existants). Au paragraphe 1 de cette résolution le Directeur général était invité:

«Dans le contexte de la contribution de l'Unesco à la réflexion sur les droits de l'homme et à l'élucidation et à une meilleure compréhension du concept de droits des peuples, ainsi qu'à la clarification des relations entre droits des peuples et droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans les instruments internationaux universels existants (...) à procéder à une analyse des dispositions de ces instruments ayant trait à la préservation, à la sauvegarde et à la mise en valeur des cultures et des identités culturelles».

13. La réunion a eu lieu comme prévu. Les experts ont élu à la présidence le juge Michael Kirby (Australie) et comme vice-présidents MM. Vamireh Chacon (Brésil), Walter Poeggel (République démocratique allemande) et Guy Rajaonson (Madagascar). Le professeur Charles Leben (France) a été élu rapporteur. Les experts bénéficiaient de l'assistance du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme. Ils étaient saisis, en plus d'un document du Secrétariat exposant dans leurs grandes lignes les activités de l'Unesco touchant la question des droits des peuples, de deux documents demandés pour la réunion:

– «Relations entre les droits des peuples et les droits de l'homme» par M.L. Matarazzo;

– «Recueil des dispositions relatives aux droits des peuples dans les instruments internationaux existants, universels et régionaux» par Mme A. Kaboré.

Ils disposaient également des rapports des réunions antérieures de l'Unesco. Par ailleurs, divers documents ont été distribués, comme indiqué durant la réunion, dont certains exprimaient des réserves ou une inquiétude au sujet de la notion de droits des peuples et de ses incidences sur le droit international des droits de l'homme.

IV. La controverse sur les droits des peuples

14. Les experts ont décidé d'examiner sans détour les craintes touchant la notion de droits des peuples exprimées au cours de la réunion ou dont il était question dans les documents distribués. Compte tenu de l'expérience récente de l'Unesco, c'était la seule approche valable. Les experts ont pris en considération ces craintes, qu'ils ont jugées dans certains cas justifiées. Ils ont reconnu que le concept de droits des peuples ne devait en aucun cas être utilisé comme un moyen d'affaiblir les droits de l'individu ou d'y porter atteinte. Malheureusement, au cours des 10 années écoulées, certaines des expressions utilisées dans des contributions au débat sur les droits des peuples avaient, involontairement peut-être, prêté à confusion. Ainsi, l'expression droits de l'homme de la «troisième génération» comprenant les droits des peuples, risque-t-elle d'être mal comprise comme laissant entendre que l'on peut aujourd'hui faire litière des générations précédentes de droits, la «première» génération de droits civils et politiques par exemple. Rien ne saurait être plus faux. Les notions de droits des peuples et de droits de l'homme sont distinctes. Chacune est un aspect du débat international sur les «droits» et chacune, en dernière analyse, concerne la personne humaine, mais ces deux concepts ne doivent pas être confondus. Chacun a sa propre histoire et ses propres sources juridiques. L'exercice des droits que l'un recouvre est une condition préalable à l'exercice des droits liés à l'autre, et inversement. L'être humain ne peut pleinement jouir de ses droits si le peuple auquel il appartient ne peut exercer les siens, tels que le droit à l'existence, à l'autodétermination, à l'identité culturelle, au développement économique, etc. De même, les droits des peuples, par exemple le droit à l'autodétermination, ne peuvent être exercés sans la liberté d'expression et la jouissance d'autres droits de l'individu.

15. Les experts ont rappelé que parmi les raisons données par les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni pour se retirer de l'Organisation figuraient des réserves touchant la notion de droits des peuples telle qu'examinée dans le contexte de l'Unesco. On peut lire dans un résumé du rapport établi par le Département d'Etat des Etats-Unis sur les relations Etats-Unis/Unesco (1984), que l'Unesco avait fait «l'objet de pressions ... qui l'ont amenée à accorder aux droits des peuples autant ou davantage d'attention (qu'aux droits de l'homme)». Les droits des peuples étaient décrits comme «généralement économiques, ... excessivement vagues et mal définis ... (mettant) l'accent sur des «droits collectifs» qui tendent à renforcer les prérogatives d'un Etat non démocratique, au détriment des droits de l'individu». Les experts ont examiné avec soin ces réserves ainsi que

d'autres, formulées par écrit, notamment, mais non seulement, aux Etats-Unis. Ils estiment que le moment est venu de revoir ces objections dans le contexte des efforts, précédemment évoqués, qui tendent de par le monde à atténuer les tensions idéologiques, et à renforcer la démocratie, ainsi que le respect des droits de l'homme et de la diversité d'opinions.

16. Dans la mesure où l'on objecte que la notion de droits des peuples est un slogan servant à justifier certaines démarches internationales, politiques ou économiques, les experts ont estimé qu'ils n'avaient rien à apporter au débat; dans la mesure en revanche où les réserves exprimées procèdent d'une véritable différence d'approche intellectuelle, ils ont jugé qu'ils devaient répondre aux principales objections formulées sur la question.

17. Tout d'abord, on déclare dans certains milieux que les droits des peuples n'existent pas ou du moins n'ont pas d'existence distincte de celle des droits de l'individu. Cette objection n'est plus admissible aujourd'hui. S'il est vrai que le contenu des droits des peuples n'est pas définitivement établi et que l'effort pour en dresser avec précision la liste complète se poursuit, il est indéniable qu'ils sont maintenant reconnus en droit international. En fait, le document précité du Département d'Etat des Etats-Unis l'admet lorsqu'il déclare: «L'existence d'un droit politique à l'autodétermination est depuis longtemps reconnue et sanctionnée par les Etats-Unis». Affirmation que l'on ne saurait sérieusement contester à la lumière de l'histoire de ce pays. En effet, la Déclaration de l'indépendance des Etats-Unis est peut-être le premier texte où sont simultanément proclamés les droits de l'homme et les droits des peuples. Ce texte, connu de tous, débute ainsi:

«Lorsque, dans le cours des événements humains, il devient nécessaire pour *un peuple* de dissoudre les liens politiques qui l'ont attaché à un autre, et de prendre, parmi les puissances de la terre la place séparée et égale à laquelle les lois de la nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, le respect dû à l'opinion de l'humanité l'oblige à déclarer les causes qui le déterminent à la séparation» (non souligné dans le texte).

18. L'insistance avec laquelle les Présidents Wilson et F.D. Roosevelt ont demandé que l'exercice du droit des peuples opprimés à l'autodétermination figure au nombre des objectifs poursuivis par les alliés durant la première et la deuxième guerre mondiale témoigne de l'attachement des Etats-Unis aux droits des *peuples*, distincts des *Etats* (qui sont normalement l'objet du droit international), de disposer d'eux-mêmes. Cette insistance a profondément et heureusement influé sur le cours des événements de ce siècle. L'influence du principe de l'autodétermination des peuples, notamment son application aux modes démocratiques de gouvernement, n'a rien perdu de sa puissance de par le monde. C'est grâce à l'insistance des Etats-Unis que la Charte des Nations Unies s'ouvre par ces mots:

«Nous peuples des Nations Unies, résolu ...»

L'autorité de la Charte s'appuie donc non sur les Etats, en tant que tels, mais sur les peuples. Le deuxième but de l'Organisation des Nations Unies est de «développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à *disposer d'eux-mêmes*»

(non souligné dans le texte). L'importance prioritaire accordée à ce droit des peuples se retrouve dans les Pactes relatifs aux droits de l'homme.

19. Les droits des peuples existent donc. Il est non moins clair qu'ils ne se limitent pas au droit à l'autodétermination mais comprennent le droit à l'existence (Convention sur le génocide) et d'autres droits maintenant reconnus dans des instruments universels. Ces droits sont en train d'être définis dans des instruments régionaux, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des droits des peuples, et dans des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le sujet du débat entre experts n'est donc plus de savoir *si* les droits des peuples sont reconnus par le droit international, puisque sans aucun doute ils le sont, mais de déterminer *ce qu'ils recouvrent*. Sujet qui se prête à bon droit à des différences d'opinion, d'autant plus qu'il n'est pas statique et que le contenu des droits des peuples évolue et s'amplifie. Autant d'évidences qui justifient la poursuite du dialogue sur les droits des peuples dans le cadre d'instances internationales appropriées. L'Unesco est l'une d'entre elles. C'est en échangeant des idées et des opinions que l'on précise et que l'on élucide les concepts, non pas en renonçant au débat ou en commettant l'erreur de rejeter, d'emblée, une idée.

20. On dit également que le concept de droits des peuples est un concept "étatiste" qui risque de conduire à une accentuation excessive des devoirs, à un affaiblissement des droits de l'individu et à la justification d'une politique d'oppression par un Etat non démocratique. A cet égard, les experts tiennent à réaffirmer une fois de plus que les droits des peuples:

- ne sont pas les droits de l'Etat;
- ne doivent en aucune façon porter atteinte aux droits de l'individu;
- établissent, au contraire, les conditions préalables nécessaires au plein exercice des droits de l'individu; et
- loin de justifier des mesures gouvernementales antidémocratiques contre les peuples, affirment les droits de ces peuples et les protègent de telles mesures, prises par un gouvernement non démocratique ou illégitime pour d'autres raisons.

Les événements récents dont l'Europe de l'Est a été le cadre ont fait progresser les droits des peuples sans restreindre la démocratie. Il en est de même ailleurs dans le monde. Dans les pays pauvres, accablés par l'endettement, la famine, la pauvreté et d'autres maux, il est vain de vouloir parler de droits des individus sans instaurer les conditions politiques, économiques et écologiques nécessaires à l'exercice de ces droits qu'expriment les droits des peuples.

21. On dit ensuite que les droits des peuples sont vagues et représentent une prolifération inutile de droits ainsi qu'un manque de "rigueur" dans leur formulation. Il est certain que le contenu et la définition de plusieurs des droits parfois désignés comme droits des peuples ne sont pas encore précisément établis. Il est vrai également que certains ne font pas encore l'unanimité. Mais cela n'a rien d'étonnant. Dans le passé, la définition des droits de l'individu a donné lieu à des controverses d'une même nature. Ainsi, on a longtemps contesté que les droits de l'homme devaient s'étendre aux esclaves, aux femmes, aux handicapés mentaux ou

à d'autres groupes. La clarification de la notion de droits de l'individu et la mise en place d'institutions chargées de les faire appliquer et de les protéger a demandé de la part de la communauté internationale, surtout ces 40 dernières années, un effort considérable. Elucider le concept de droits des peuples, tâche à laquelle nous nous sommes maintenant attelés, est une entreprise de même nature. Que la route soit longue et semée d'incertitudes ne devrait surprendre personne, encore moins un esprit élevé dans la tradition du droit coutumier. Le droit international présente les mêmes caractéristiques de dynamisme. Le développement du concept de droits des peuples n'est qu'un exemple de l'évolution constante du droit interne et international.

22. On dit enfin que la définition du terme "peuple" est vague et que la notion de droits des peuples pourrait conduire à une prolifération dangereuse de revendications remettant en question des frontières établies, portant atteinte à la souveraineté nationale et compromettant la paix et la sécurité internationales. Les droits de l'individu eux aussi ont été autrefois et sont parfois aujourd'hui jugés subversifs et menaçants pour l'ordre public. Il est certain que des efforts accrus s'imposent pour définir le mot "peuple" dans l'expression droits des peuples. Il est possible que certaines des dimensions de cette notion soient universelles. Par exemple, au cours de la réunion, les caractéristiques suivantes ont été mentionnées comme inhérentes à une description (non une définition) du terme "peuple" dans le contexte qui nous intéresse:

1. un groupe d'êtres humains qui ont en commun plusieurs ou la totalité des caractéristiques suivantes:
 - (a) une tradition historique commune;
 - (b) une identité raciale ou ethnique;
 - (c) une homogénéité culturelle;
 - (d) une unité linguistique;
 - (e) des affinités religieuses ou idéologiques;
 - (f) des liens territoriaux;
 - (g) une vie économique commune;
2. le groupe, sans nécessairement être considérable (par exemple, la population des micro-Etats), doit être plus qu'une simple association d'individus au sein d'un Etat;
3. le groupe en tant que tel doit désirer être identifié comme un peuple ou avoir conscience d'être un peuple – étant entendu que des groupes ou des membres de ces groupes, tout en partageant les caractéristiques summentionnées, peuvent ne pas avoir cette volonté ou cette conscience; et, éventuellement;
4. le groupe doit avoir des institutions ou d'autres moyens d'exprimer ses caractéristiques communes et son désir d'identité.

23. Il peut arriver que, à des fins autres en droit international, des groupes différents puissent être considérés comme un "peuple". Peut-être la compréhension de ce qu'il faut entendre par "peuple" dans le contexte des droits des peuples passe-t-elle par une définition plus claire de la fonction que vise à protéger tel ou tel droit, ou encore par l'établissement d'une distinction entre les revendications portant sur des objectifs souhaitables et les droits pouvant être exprimés claire-

ment et acceptés en tant que normes juridiques. Les experts ont estimé que cette question demandait une réflexion et un examen plus approfondis qui tiendraient compte de la diversité des points de vue déjà exprimés et auxquels l'Unesco offre un cadre approprié. Cette étude devrait bénéficier du concours non seulement d'experts juridiques, mais également d'anthropologues, de sociologues, de psychologues et de spécialistes d'autres disciplines afin de définir le sens du mot peuple dans le contexte de certains droits particuliers qu'il est suggéré de reconnaître aux peuples, et ce que recouvrent ces droits en tant que normes juridiques.

V. Conclusions

24. A l'issue de ces débats, les experts sont parvenus aux conclusions suivantes:

1. la notion de droits des peuples est maintenant établie dans le droit international universellement reconnu. Elle ne peut donc être valablement remise en question;
2. certains droits des peuples sont universellement acceptés. Ils comprennent le droit à l'existence, le droit à l'autodétermination et d'autres droits;
3. un débat justifié se poursuit toutefois sur la définition précise d'autres droits revendiqués comme des droits des peuples;
4. cette notion est une notion évolutive en cours d'élucidation et de clarification dans les instruments juridiques internationaux et régionaux, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, les constitutions nationales, les écrits de spécialistes et d'autres textes;
5. l'Unesco constitue un cadre approprié pour cet effort d'élucidation et de clarification, notamment en raison du lien direct qui existe entre droits des peuples et identité culturelle, pratiques éducatives et autres questions qui sont incontestablement du ressort de cette organisation.

VI. Recommandations générales

25. L'Unesco devrait poursuivre le travail entrepris en vue d'élucider et de clarifier la notion de droits des peuples, en tenant compte de la diversité des points de vue exprimés sur le sujet. Elle ne devrait pas se laisser arrêter dans cette tâche par les problèmes auxquels la notion de droits des peuples, considérée comme slogan, a donné parfois naissance dans le passé. Elle doit s'attacher, comme l'ont fait les experts à cette réunion, à répondre, dans la mesure du possible, aux craintes exprimées au sujet des droits des peuples. Elle doit essayer de trouver un terrain d'entente qui, les experts en sont convaincus, existe.

26. La qualité de cette tâche ne devrait pas être, dans l'immédiat du moins, d'élaborer des mesures normatives. Toutefois, en s'appuyant sur l'expérience précieuse de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et sur les travaux du Centre pour les droits de l'homme, dont il a été question à cette réunion, l'Unesco devrait poursuivre la réflexion touchant les moyens institutionnels de définir ou de

décrire un peuple dans cette perspective, d'élaborer les droits des peuples, d'étudier plus avant les rapports entre droits de l'homme et droits des peuples et d'évaluer les allégations faisant état du déni de certains droits des peuples.

27. Dans le contexte de l'évolution actuelle des débats idéologiques qui a si profondément affecté la communauté internationale et, partant, l'Unesco, cette Organisation devrait élargir la réflexion sur les droits des peuples à de nouveaux thèmes, qui devraient inclure, sans que cette indication ait un caractère limitatif, l'examen de ce qu'implique:

- (a) le droit des peuples à l'autodétermination interne, en particulier à des formes de gouvernement démocratique;
- (b) le droit des peuples à un environnement mondial sûr, en liaison avec des questions telles que l'effet de serre et le réchauffement du climat mondial ou en réponse à des catastrophes d'importance internationale comme celle de Tchernobyl;
- (c) le droit des peuples à la paix (voir résolution 39/11 de l'Assemblée générale des Nations Unies).

VII. Recommandations concernant les activités futures de l'Unesco

1. Elucidation du concept de droits des peuples

28. Il est apparu nécessaire pour les travaux futurs de ne pas se consacrer uniquement à une discussion trop générale sur la notion de droits des peuples, mais d'essayer de progresser en délimitant des thèmes de recherches spécifiques.

a) Droit international des Etats, droit international des peuples

29. A partir du moment où on constate l'apparition de la notion de droits des peuples dans les instruments juridiques internationaux, la réflexion devrait s'orienter sur les rapports qui peuvent exister entre le sujet par excellence du droit international classique qu'est l'Etat et les sujets nouveaux (selon de nombreux observateurs) du droit international, que sont les peuples. En particulier, existe-t-il à côté de l'ordre juridique interétatique, un ordre juridique international des peuples? Celui-ci, s'il existe, doit-il rester durablement autonome ou bien les principes qui le fondent doivent-ils pénétrer la société interétatique et être assimilés par celle-ci?

b) Représentation des peuples

30. La notion de peuple, comme la notion d'Etat, désigne une collectivité qui ne peut agir que par représentation. Mais alors que les modes de représentation de l'Etat en droit international sont bien connus, ceux concernant les peuples sont mal répertoriés. Il existe des cas où la représentativité a été reconnue: hypo-

thèse des mouvements de libération nationale luttant contre la colonisation, l'apartheid ou la domination étrangère. Cependant, le problème est plus général et concerne les modes de représentation des peuples à l'intérieur des Etats, même en l'absence d'une volonté séparatiste, dans le cadre de la revendication pacifique de certains droits spécifiques.

31. L'Unesco devrait explorer les modalités possibles d'une représentation légitime des peuples et des diverses sortes de minorités (linguistiques, ethniques, religieuses, etc.). Dans le cadre de cette recherche, il serait nécessaire de mettre en lumière les relations existant entre la reconnaissance des droits des peuples et le fonctionnement du système démocratique à l'intérieur des Etats et au sein des peuples eux-mêmes.

c) Fondements des droits des peuples

32. A partir du recensement des différentes catégories des droits des peuples dans les instruments juridiques internationaux et internes (voir infra 3), il serait bon de rechercher les fondements philosophiques, politiques et juridiques qui sont à la base de la reconnaissance des droits des peuples et de leur protection dans les systèmes juridiques.

33. Il serait également souhaitable de réfléchir sur la conciliation entre le particularisme qui peut découler de l'affirmation des droits des peuples et la défense plus nécessaire que jamais de l'universalité des grands principes de liberté, d'égalité et de respect entre les hommes.

d) Identité culturelle

34. L'une des tâches les plus importantes à accomplir dans les recherches à venir est l'approfondissement de la notion d'identité culturelle et la prise en compte des difficultés qu'elle peut soulever à la fois du point de vue de la défense des peuples et des minorités et du point de vue des Etats dans lesquels ces peuples et ces minorités se trouvent. Cependant, on ne doit pas perdre de vue que la préservation des identités culturelles peut également favoriser la protection des droits de l'homme.

35. Le problème est de savoir en particulier comment préserver et développer la langue, l'écriture, la religion et toutes les manifestations positives de la culture des peuples (i.e. exemptes d'intolérance et de racisme) face aux dangers d'acculturation suscités par les sociétés modernes. L'éducation est certainement l'une des clés de ce problème. Dans le même temps, la défense de l'identité culturelle ne devrait pas mettre les membres du groupe dans une situation d'infériorité face à la culture générale de l'Etat, ni les empêcher d'avoir accès à une culture universelle permettant de penser le monde moderne et la coexistence amicale des peuples et des cultures.

36. La conciliation de ces deux impératifs est certainement une question que les prochaines études devront prendre en compte.

e) Droits des peuples et pauvreté extrême

37. La question du droit au développement a été, dès les années 70, liée au problème général des droits des peuples. Elle suppose la conception d'un nouvel ordre économique international dont les réalisations ne sont pas encore visibles. Tout au contraire, la situation de certains pays en Amérique latine, en Afrique, en Asie et dans le Pacifique Sud fait apparaître des situations de paupérisation absolue dans lesquelles c'est l'existence même des couches les plus défavorisées des peuples qui est en cause. A cet égard, l'Unesco devrait orienter ses recherches sur les conséquences de l'extrême pauvreté quant à la défense des droits de l'homme, ainsi que sur les différenciations que l'opposition entre les plus riches et les plus démunis induit au sein de la vie même des peuples.

f) Recherches sur la propriété des peuples indigènes

38. Il s'agit là d'un problème souvent évoqué mais qui devrait continuer à être étudié. En particulier, les phénomènes de démembrement de la propriété des populations indigènes ne peuvent pas être selon les catégories juridiques existant actuellement dans la plupart des Etats. Ils entraînent des difficultés sérieuses qu'il faudrait élucider, lorsqu'il s'agit de répartir les bénéfices de l'exploitation de certaines ressources naturelles se trouvant sur le territoire d'une tribu par exemple, en tenant compte du droit de souveraineté général de l'Etat.

2. Eclaircissement des relations entre droits des peuples et droits de l'homme

39. Les débats à l'intérieur du groupe d'experts, comme les études précédentes, ont abouti à la conclusion unanime que la défense des droits des peuples ne pouvait se faire au détriment de la défense des droits des individus. Au contraire, ces deux catégories de droits doivent être interprétées comme intimement liées dans la défense de la personne humaine. A partir de ce constat plusieurs questions doivent faire l'objet de recherches plus approfondies.

a) Comment assurer aux droits des peuples une efficacité comparable à celle des droits de l'homme?

40. La différence essentielle qui existe aujourd'hui entre droits de l'homme et droits des peuples est que les premiers font l'objet, dans certains systèmes juridiques, de mécanismes de mise en oeuvre très élaborés, alors que les procédures d'application des seconds sont encore embryonnaires. Le problème auquel doit faire face maintenant l'Unesco est la définition des procédures de garantie qui

pourraient être organisées (ou qui le sont déjà, voir infra 3) pour assurer le respect des droits des peuples et, tout particulièrement, le droit des minorités.

41. A cet égard, il faudrait étudier les mécanismes qui existent pour la protection des personnes et voir s'ils peuvent être transposés pour la protection des groupes. On pense ici d'abord à la protection la plus forte telle qu'elle est offerte dans les procédures de saisine d'instances juridictionnelles ou quasi juridictionnelles internationales, régionales ou étatiques. Mais ce n'est pas la seule envisageable dans ce domaine. Le contrôle au sein d'une organisation intergouvernementale, avec la nécessité d'établir des rapports et de s'expliquer entre États, a donné des résultats non négligeables dans diverses institutions internationales. Il serait souhaitable de réfléchir sur son efficacité plus spécialement pour la protection des droits des minorités. De même, il serait peut-être souhaitable, toujours dans ce même but, de réexaminer le système de protection des minorités qui avait été mis en place sous l'égide de la Société des Nations et ce malgré les épreuves qu'il a entraînées dans le passé.

42. D'autres formes de contrôle de la mise en oeuvre des droits des peuples font appel à l'activité des organisations non gouvernementales et à la vigilance de l'opinion publique. Les modes de participation des organisations non gouvernementales et des populations au sein des États à la défense des droits des peuples devraient être un sujet d'examen à approfondir.

b) Comment ne pas affaiblir l'universalité des droits de l'homme par l'affirmation des droits des peuples?

43. C'est là un sujet d'inquiétude de la part de nombreux experts qui demandent que les travaux futurs lèvent les ambiguïtés qui peuvent exister. Il faut rappeler que la Charte de l'Organisation des Nations Unies, qui est l'une des sources de la notion des droits des peuples, affirme, dans son Préambule, la foi des Nations Unies: "dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine (...) ainsi que des nations grandes et petites et sa volonté de "pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage".

44. Il est clair dans ces conditions que la défense des droits des peuples et la défense des différentes catégories de minorités et de leur culture, ne doivent jamais se faire au détriment de ces principes les plus fondamentaux du *droit des gens (jus gentium)*. Il arrive pourtant que la défense de certains droits des groupes aboutit à favoriser des manifestations d'intolérance, de violence, voire des activités antidémocratiques. C'est là également une des recherches les plus importantes à poursuivre que de trouver les moyens d'assurer la défense de la culture démocratique contre toutes les formes d'extrémisme hostiles aux droits de l'homme.

c) Relations entre les droits des peuples, les droits de l'homme et les droits des migrants et des réfugiés

45. Des minorités linguistiques, religieuses, culturelles, se constituent à l'heure actuelle dans différentes régions du globe par le phénomène des grandes migrations de travailleurs. Ce phénomène a déjà été largement étudié dans le cadre de l'OIT et d'autres organisations. Les années 80 ont montré, presque partout dans le monde, qu'un grand nombre de travailleurs migrants s'installaient durablement dans les pays d'immigration avec leurs familles. Dans le même temps le nombre des réfugiés s'est considérablement accru. C'est en raison de ces situations que le problème de la protection de ces groupes se trouve posé dans un grand nombre de pays. Il est nécessaire de préciser les moyens d'assurer les conditions d'un accueil réussi des migrants et des réfugiés, dans le respect de leurs traditions culturelles et de celles de l'Etat de résidence. Les manifestations d'intolérance et d'incompréhension réciproques doivent être combattues, en particulier par le moyen de l'éducation. Les modalités d'une telle éducation, attentive au respect des droits des peuples, devraient faire l'objet de nouvelles recherches au sein de l'Unesco.

3. Examen des dispositions relatives aux droits des peuples figurant dans les instruments internationaux universels existants, les instruments régionaux ainsi que les constitutions nationales et analyse des dispositions des instruments considérés ayant trait à la préservation, la sauvegarde et la mise en valeur des cultures et des identités culturelles

46. L'étude présentée à cette réunion d'experts par Mme Kaboré devrait être poursuivie avec un double objectif:

- (a) sélectionner parmi la masse des instruments juridiques répertoriés ceux qui énoncent des droits précis des peuples;
- (b) déterminer quel mode de contrôle de l'application des droits énoncés est mis en oeuvre dans ces instruments.

47. On disposerait ainsi d'un répertoire des différentes modalités d'action existant déjà dans le droit positif, en ce qui concerne tout particulièrement la protection des identités culturelles.

48. La recherche devrait être encore élargie aux procédures juridiques qui n'ont pas été conçues pour la défense des droits des peuples mais qui sont des procédures par lesquelles un groupe de personnes, victimes de violations du droit, peut agir dans la défense d'un intérêt collectif. C'est le cas, par exemple, de la législation française qui reconnaît le droit d'action des associations lorsqu'il y a atteinte aux intérêts qu'elles se sont donné pour objet de défendre (associations de défense des droits de l'homme, syndicats, associations de consommateurs). On peut aussi penser à la "class action" du droit américain et il existe certainement d'autres exemples. Il faudrait aussi montrer que certaines procédures déjà établies, comme celle prévue à l'article 25 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 44 de la Convention américaine, offrent la possibilité d'une saisine de l'instance de contrôle non seulement par des individus mais également par des groupes de particuliers, victimes d'une violation de leurs droits (voir

également la possibilité d'«Autres communications» que celles des Etats parties prévue aux articles 55 et suivants de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples).

49. De façon générale, la continuation de la recherche sur le concept de droits des peuples doit combiner l'établissement d'un bilan détaillé du droit positif avec une réflexion prospective attentive aux aspirations légitimes des individus et des collectivités humaines.

Annexe I

Liste des participants

I. Chief Participants/Participants principaux

Vamireh CHACON (Brésil)
Professor
Department of Political Science
University of Brasilia
Agencia postal 15
70910 BRASILIA, D.F.
Brésil

Rachid DRISS (Tunisie)
Président
Association des études internationales
B.P. 156
TUNIS Belvedere 1012
Tunisie

Anatoli GOUSSEV (RSS de Biélorussie)
Professor
University of Minsk
MINSK
RSS de Biélorussie

Héctor GROS ESPIELL (Uruguay)
Président
Cour interaméricaine des droits de l'homme (Costa Rica)
Baltasar Vargas 1186
MONTEVIDEO
Uruguay

The Hon. Justice Michael D. KIRBY (Australie)
Président, Court of Appeal
New South Wales Supreme Court
GPO Box 3
SYDNEY NSW 2000
Australie

Charles LEBEN (France)
Professeur en droit international à l'Université de Dijon
16, rue St Maur
75011 PARIS
France

Fali S. NARIMAN (Inde)
Senior Advocate, Supreme Court of India (New Delhi)
Founder and First Co-Chairman Permanent
Committee for Human Rights and Past-President of LAWASIA,
Member (Executive Committee) International
Commission of Jurists
F-21/22 Hauz Khas Enclave
NEW DELHI 110016
Inde

Isaac NGUEMA (Gabon)
Ancien Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
B.P. 962
LIBREVILLE
Gabon

Antonio PAPISCA (Italie)
Directeur
Centro di Studi e di Formazione sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli
Università degli Studi di Padova
Via Vescovado 66
35141 PADOUE
Italie

Karl Josef PARTSCH (République fédérale d'Allemagne)
Professor of Public Law, Université de Bonn
Frankenstrasse, 10
D-6507 INGELHEIM
République fédérale d'Allemagne

Walter POEGGEL (République démocratique allemande)
Institute of International Studies
Karl-Marx University Leipzig
Karl-Marx Platz 9
7010 LEIPZIG
République démocratique allemande

Guy RAJAONSON (Madagascar)
Ancien membre du Conseil exécutif de l'Unesco
24, Cité de Fort Duschène
101 ANTANARIVO
Madagascar

François RIGAUX (Belgique)
Professeur
Faculté de droit
Université de Louvain
LOUVAIN LA NEUVE 1348
Belgique

J. VIVES SURIA (Venezuela)
Président
Fundacion latinoamericana por los derechos humanos y el desarrollo social
(FUNDALATIN)
Final Av. Alameda
El Rosal, Apartado 681456
CARACAS 1062-A
Venezuela

II. Representatives of the United Nations/Représentants des Nations Unies

Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme
Palais des Nations
CH-1211 GENEVE 10
Suisse

Mr John PACE

*III. Observers of International Intergovernmental Organizations/
III. Observateurs des organisations internationales intergouvernementales*

Organisation de l'unité africaine (OUA)
B.P. 3243
ADDIS-ABEBA
Ethiopie

Dr. S. NSANZIMANA
Secrétaire général adjoint

*IV. Observers of International Non-Governmental Organizations/
Observateurs des organisations internationales non gouvernementales*

Association des juristes africains/
African Jurists Association
B.P. 9053
DAKAR-Palais
Sénégal

Me Fethi SAHLI
Vice-Président
37, bd Ornano
75018 PARIS, France

Dr Fayçal KHELIFI
Avocat
175, rue Galiéni
92100 BOULOGNE-BILLANCOURT
France

Association de consultants internationaux en droits de l'homme
Case postale 529
CH - 1211 GENEVE 6
Suisse

M. Daniel PREMONT

Association internationale des juristes
démocrates/International Association
of Democratic Lawyers
263, avenue Albert
1180 BRUXELLES
Belgique

Mme M. CHEMILLIER GEN-
DREAU
Professeur
Université de Paris VII
4, rue Auguste Vitu
75015 PARIS
France

Conseil international des sciences so-
ciales/International Social Science
Council
1, rue Miollis
75015 PARIS
France

Mme E. BLAMONT
Secrétaire général adjoint

Conseil mondial des peuples indi-
gènes/World Council of Indigenous
Peoples
555, King Edward Avenue
OTTAWA, Ontario
Canada KIN 6N5

Mr Leif DUNFJELD

Pax Christi International
Plantijn en Moretuslei 174
B-2018 ANTWERP
Belgique

Mlle G. GAST
78, avenue de Versailles.
75016 PARIS
France

Ligue internationale pour les droits et
la libération des peuples/International
League for the Rights and the Libera-
tion of Peoples
Via Dogana Vecchia, 5
100186 ROME
Italie

Mr Léo MATARASSO
Président d'honneur
29, rue de Tournon
75006 PARIS
France

V. Other observers/Autres Observateurs

Mr Michel Adam
Mr Jean-Patrick RAZON
Mme Dominique VERJUT
Survival International
45, rue du Faubourg du Temple
75010 PARIS
France

Mme Anne KABORE
Université de Paris-Dauphine
3, rue Constant Berthaut
75020 PARIS
France

Mr Marco MASCIA
Rédacteur en chef de la revue
"Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli" de l'Université de Padoue
Via Vescovado, 66
35141 PADOUE
Italie

Mr Etienne-Richard MBAYA
Université de Cologne
Albertus-Magnus-Platz 1
5000 COLOGNE
République fédérale d'Allemagne

Maria Nydia TOBON
Avocate
252, rue St Jacques
75005 PARIS
France

VI. *Secrétariat de l'Unesco*

Division of Human Rights and Peace/
Division des droits de l'homme et de la paix

Janusz Symonides
Directeur

G.B. Kutukdjian
Spécialiste principal du programme

Rosemary Castelino (Mrs)
Secrétaire

Annexe II

Ordre du jour

1. Ouverture officielle de la réunion par le représentant du Directeur général.
2. Election d'un(e) président(e), de trois vice-président(e)s et d'un(e) rapporteur.
3. Elucidation du concept de droits des peuples.
4. Eclaircissement des relations entre droits des peuples et droits de l'homme.
5. Examen des dispositions relatives aux droits des peuples, figurant dans les instruments internationaux universels existants, les instruments régionaux ainsi que les constitutions nationales et d'une analyse des dispositions des instruments considérés ayant trait à la préservation, la sauvegarde et la mise en valeur des cultures et des identités culturelles.
6. Conclusions principales tirées du débat.

7. Elaboration des recommandations pour les activités futures de l'Unesco.
8. Adoption du Rapport final et des recommandations.
9. Clôture de la réunion.

