

**Réponses de la Finlande aux questions posées par MM. les juges Koroma
et Cançado Trindade au terme de la procédure orale**

[Traduction]

Le 11 décembre 2009, dans le cadre de la procédure consultative relative à la question de la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo*, MM. les juges Koroma et Cançado Trindade ont adressé les questions suivantes aux participants à l'audience publique :

Question posée par M. le juge Koroma :

«Il a été affirmé que le droit international n'interdit pas qu'un territoire fasse sécession d'un Etat souverain. Les participants à la procédure orale pourraient-ils indiquer à la Cour quels sont, selon eux, les principes et règles de droit international, le cas échéant, qui autorisent, en dehors du contexte de la décolonisation, un territoire à faire sécession d'un Etat souverain sans le consentement de ce dernier ?»

Question posée par M. le juge Cançado Trindade :

«La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité fait référence, à l'alinéa *a*) de son paragraphe 11, à «l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles», compte pleinement tenu des accords de Rambouillet. De votre point de vue, que faut-il entendre par ce renvoi aux accords de Rambouillet ? Celui-ci a-t-il une incidence sur les questions d'autodétermination, de sécession ou les deux ? Dans l'affirmative, à quelles conditions un peuple devrait-il satisfaire pour pouvoir prétendre au statut d'Etat, dans le cadre du régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ? Et quelles sont, en droit international général, les conditions factuelles devant au préalable être remplies, pour constituer un «peuple», et pouvoir prétendre à la qualité d'Etat ?»

A ces questions, la Finlande répond respectueusement ce qui suit :

**I. L'AUTODÉTERMINATION EN DEHORS DU CONTEXTE DE LA DÉCOLONISATION
(QUESTION DE M. LE JUGE KOROMA)**

Comme nous l'avons indiqué dans nos exposés écrits du 16 avril 2009 ainsi que dans notre plaidoirie du 8 décembre 2009, les principes de droit international relatifs à l'autodétermination, y compris au droit de faire sécession, ont été énoncés dès 1920-1921 dans le cadre de l'affaire des *Iles d'Åland*, soit bien avant la période de la décolonisation.

En 1920, le Conseil de la Société des Nations institua une commission de juristes chargée de donner un avis sur le différend opposant la Finlande et la Suède à propos du statut des îles d'Åland, situées dans la mer Baltique, entre les deux pays. Après l'accession à l'indépendance de la Finlande en décembre 1917, ces îles étaient demeurées partie intégrante du territoire finlandais, alors que leur population était très majoritairement suédophone et souhaitait être incorporée au territoire suédois. La question du rôle du droit à l'autodétermination du peuple des îles d'Åland, et notamment de son droit à faire sécession de la Finlande pour être incorporé à la Suède, se posa dans le cadre du règlement du différend.

La commission de juristes fut d'avis que, de manière générale, le droit à l'autodétermination était un principe politique qui ne pouvait être invoqué à l'encontre d'Etats existants, ajoutant toutefois que, en cas de contestation des frontières d'un Etat, — par exemple dans le cadre d'une révolution ou d'un violent conflit —, l'autodétermination devenait un critère juridique pour le règlement futur de la situation :

«Au point de vue aussi bien du droit interne que du droit international, la formation, la transformation et le démembrement d'Etats par suite de révolutions et de guerres créent des situations de fait qui échappent en grande partie aux règles normales du droit positif.

.....

Dans de telles conditions, le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son application. Des aspirations nouvelles de certaines fractions d'un peuple, aspirations se rattachant parfois à de vieilles traditions ou se basant sur une communauté de langue et de civilisation, peuvent se faire jour et produire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt de la paix intérieure et extérieure des nations.»¹

Ainsi, en 1920, la commission de juristes a-t-elle affirmé la pertinence, d'un point de vue juridique, de l'autodétermination en tant que critère de règlement des litiges territoriaux dans le cadre de situations dans lesquelles la normalité juridique a été perturbée pour cause de «révolutions et de guerres». L'année suivante (1921), le Conseil instaura une commission de rapporteurs chargée de mettre en œuvre les principes juridiques formulés par la commission de juristes. La commission indiqua que l'autodétermination pouvait passer par la sécession lorsque la perspective de sa réalisation sur le plan interne n'était plus crédible :

«Le fait qu'une minorité se sépare d'un Etat dont elle fait partie et soit incorporée à un autre Etat ne saurait être considéré autrement que comme une solution exceptionnelle, une solution de dernier recours lorsque l'Etat en question ne veut pas ou ne peut pas édicter ou appliquer des garanties justes et effectives.»²

Ainsi, le principe selon lequel, dans certaines situations exceptionnelles, l'autodétermination peut passer par la sécession a été admis en droit international tout au long du XX^e siècle et la mise en œuvre de l'autodétermination par accession à l'indépendance pendant la période de la décolonisation n'a pas constitué une *exception* au droit existant, mais une *application* du principe formulé dans le cadre de l'affaire des *Iles d'Åland*, principe dont l'arrêt de la Cour suprême du Canada en l'affaire de la *Sécession du Québec* (1998) contient la plus récente affirmation faisant autorité ; la cour, résumant son argumentation, y a en effet indiqué que le droit à l'autodétermination externe (c'est-à-dire la sécession) était applicable dans les trois situations suivantes :

«En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit

¹ Rapport de la commission internationale de juristes, chargée par le Conseil de la Société des Nations de rendre un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Åland, Société des Nations, *Journal officiel, supplément spécial n° 3* (octobre 1920), p. 6.

² Rapport communiqué au Conseil de la Société des Nations par la commission des rapporteurs, Société des Nations, doc. B.7.21/68/106 (1921), p. 28.

refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination.»³

En d'autres termes, il existe un droit à la sécession en dehors du contexte de la décolonisation «dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel».

II. LES CONDITIONS FACTUELLES DEVANT AU PRÉALABLE ÊTRE REMPLIES POUR CONSTITUER UN «PEUPLE» (QUESTION DE M. LE JUGE CANÇADO TRINDADE)

La seconde question, posée par M. le juge Cançado Trindade, comporte deux parties ; qu'il soit permis à la Finlande de ne répondre qu'à la dernière partie, c'est-à-dire à la question de savoir «quelles sont, en droit international général, les conditions factuelles devant au préalable être remplies, pour constituer un «peuple», et pouvoir prétendre à la qualité d'Etat ?»

Comme l'a déclaré la Finlande dans ses exposés écrits et oraux, l'accession à la qualité d'Etat est un fait qui n'est régi par aucune règle de droit international précise. Hormis les critères établis dans le cadre de la convention de Montevideo et les principes généraux de l'intégrité territoriale et de l'autodétermination, la formation des Etats n'est régie par aucun traité ni aucune règle de droit international coutumier. Il n'existe pas non plus de critère permettant de définir ce qu'est un «peuple», et ceux qui ont été avancés à cet égard — notamment des principes d'identification d'ordre ethnique, religieux, linguistique, territorial et historique — ont généralement tendance dans la pratique à se superposer ou à se contredire et bien peu d'Etats (voire aucun) sont homogènes à l'aune de tels critères. Au demeurant, il serait moralement et politiquement inacceptable de supposer que les Etats devraient être homogènes au regard de ces critères, puisque cela reviendrait *de facto* à admettre les politiques de nettoyage ethnique (ou religieux, linguistique ou politique) comme moyen d'accession à la qualité d'Etat.

Les instruments juridiques internationaux qui font référence à la notion de «peuple», tels que la déclaration relative aux relations amicales (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de l'ONU) ou l'acte final d'Helsinki, le font principalement pour distinguer la population entière d'un Etat en tant que bénéficiaire du droit à l'autodétermination (interne ou externe)⁴. Ce terme est parfois, mais pas nécessairement, employé comme l'équivalent du terme «nation».

Cependant, lorsque le droit à l'autodétermination est invoqué en faveur de sous-groupes au sein d'un Etat, il n'est généralement fait référence à aucun critère spécifique, — chose bien naturelle si l'on veut bien considérer que les groupes disposant, au sein d'un Etat, d'une identité spécifique peuvent se constituer par référence à de nombreux principes d'identification différents (et subjectifs), tels que des critères religieux, linguistiques, historiques ou territoriaux. La liste de

³ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 138.

⁴ Le passage pertinent de la déclaration relative aux relations amicales est ainsi libellé :

«En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout Etat a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.»

Le texte du principe VIII de l'acte final d'Helsinki est le suivant :

«En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.»

ces critères ne constitue pas un ensemble fini puisqu'il s'agit simplement de faits sociologiques ou anthropologiques ; par ailleurs, le droit international n'impose pas non plus de limite à une telle auto-identification (à condition, bien entendu, qu'elle se fasse sans violence et dans le respect des droits de l'homme). La seule exception concerne les situations dans lesquelles un groupe revendique un *droit spécifique* précisément fondé sur la manière dont il s'identifie, la situation typique en la matière étant celle d'un «peuple autochtone», dans laquelle l'identification d'un groupe à un «peuple autochtone» sert de fondement à la revendication d'un statut ou d'un droit spécifique créé par une source de droit (par exemple la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007)⁵.

En d'autres termes, le droit international ne définit pas de «conditions factuelles devant au préalable être remplies pour constituer un «peuple»». Il n'existe pas de limite *juridique* aux critères en vertu desquels un groupe peut s'identifier comme constituant un «peuple». La question de savoir si une telle identification existe ou non est purement factuelle et l'existence de ce fait (consistant pour un groupe à s'identifier à un «peuple») peut contribuer à la volonté de ce groupe de créer un Etat — y compris en faisant sécession — et renforcer cette volonté. Mais déterminer à quel stade le fait de faire sécession devrait être reconnu par le droit (c'est-à-dire à quel stade un groupe est parvenu à constituer un Etat) est une question d'évaluation et seuls s'appliquent alors les critères établis dans le cadre de la convention de Montevideo et les principes généraux de l'intégrité territoriale et de l'autodétermination.

Helsinki, le 21 décembre 2009.

Le directeur général du service
des affaires juridiques,

(Signé) Päivi KAUKORANTA.

⁵ Voir la résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 13 septembre 2007.