



PANTHÉON-ASSAS  
UNIVERSITÉ  
PARIS

**BANQUE DES MEMOIRES**

**Master de Droit international public**

**Dirigé par Messieurs les Professeurs Yves NOUVEL et Carlo SANTULLI  
2023-2024**

***Référendums et droit international public***

**Eva Le Bouché**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Denis ALLAND**



## **Master 2 Droit international public**

Dirigé par Messieurs les Professeurs Yves Nouvel et Carlo Santulli

2023-2024

# ***Référendums et droit international public***

**Eva Le Bouché**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Denis Alland**

## REMERCIEMENTS

Je souhaite avant tout remercier Monsieur le Professeur Denis Alland pour avoir accepté de diriger mon mémoire cette année, mais également pour ses enseignements de ces trois dernières années qui ont motivé puis conforté mon choix d'étudier le droit international public. Je souhaite par ailleurs lui exprimer ma reconnaissance pour le choix du sujet qu'il m'a proposé, dont les enjeux m'ont passionnée.

Mes remerciements vont également à l'ensemble du corps professoral du Master de Droit international public pour leurs enseignements et leur investissement ces deux dernières années.

Enfin, je souhaite remercier mes camarades du Master qui ont fait de cette année une année particulièrement enrichissante, ainsi que mes proches pour leur soutien indéfectible tout au long de mes études.

## **Introduction**

Section préliminaire : Tentative de définition et de typologie des référendums

Section 1 : À l'origine de la théorie de l'expression populaire

Section 2 : Esquisse du droit des peuples à l'autodétermination

Section 3 : L'introduction pratique de la démocratie directe dans l'ordre international

## **Première partie : Les référendums et les Nations unies**

### **Chapitre 1 : Le fondement de l'organisation de référendums d'autodétermination**

Section 1 : L'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prise en charge par la société internationale

Section 2 : Le fondement juridique de l'organisation de référendums sous supervision internationale

### **Chapitre 2 : Les difficultés de mise en œuvre du droit à l'autodétermination**

Section 1 : La mise en œuvre d'un droit aux contours juridiques flous

Section 2 : Les obstacles pratiques à l'actualisation du droit à l'autodétermination par référendum

## **Seconde partie : Les référendums et l'Etat**

### **Chapitre 1 : L'expression de la volonté populaire au service de l'affirmation de l'Etat**

Section 1 : La consultation du peuple comme fondement légitime à une prétention internationale

Section 2 : La consultation du peuple instrumentalisée par l'Etat pour fonder une prétention en droit international

### **Chapitre 2 : L'opposabilité d'un référendum national dans l'ordre juridique international**

Section 1 : L'opposabilité par l'Etat de la prétention issue d'un référendum

Section 2 : L'opposabilité à un Etat de la prétention issue d'un référendum sauvage

## Introduction

« *Ce n'est point par les traités des princes  
que se règlent les droits des nations* »,  
Merlin de Douai, Discours à l'Assemblée  
constituante, 28 octobre 1790.

*Vox populi, vox dei*. Cette locution peut-elle trouver écho en droit international public ? Si dans l'ordre interne d'un Etat démocratique, la souveraineté revient au peuple, dans l'ordre international les Etats sont les sujets de droit privilégiés à qui revient l'exercice de l'ensemble des prérogatives associées à la souveraineté. Mais le peuple peut toutefois être amené à faire entendre sa voix sur la scène internationale par le biais d'une technique particulière : le référendum.

En droit interne, le recours au référendum permet de légitimer une décision politique. Le peuple, souverain originel, exerce au quotidien sa souveraineté par le biais de la représentation parlementaire ; mais lorsqu'une question est particulièrement importante, il peut être amené à s'exprimer directement, par le biais de la consultation publique.

Or, sur la scène internationale, ce n'est pas le peuple qui est souverain : c'est l'Etat. Les deux notions ne doivent pas être confondues. Dans un contexte purement interétatique, comment justifier la légitimité d'une prétention fondée sur un recours à la *vox populi* ? Le résultat d'un référendum constitue un acte de droit interne, et donc du point de vue du droit international ne constitue qu'un fait juridique. Or, certains référendums ont pour objectif d'apporter une réponse à des questions tenant à la substance-même de l'Etat : l'indépendance d'un territoire, la délimitation d'un autre... Autant de questions relevant du droit international public.

Deux particularités peuvent être relevées au sujet de cette technique d'expression populaire. D'une part, l'utilisation d'un référendum pour soutenir une prétention relative à la substance de l'Etat, à son existence ou à sa délimitation, est loin d'être un phénomène rare ou récent. D'autre part, malgré cette pratique historique et l'influence qu'elle a pu avoir sur l'organisation des frontières étatiques

modernes, c'est une technique qui n'a jamais été formellement appréhendée par le droit international public : aucune source normative, aucun consensus au sein de la doctrine internationaliste ne permet de définir strictement et sans équivoque ce qui constitue un référendum.

Cette absence de norme a plusieurs conséquences. Tout d'abord, il demeure nécessaire de se tourner vers les efforts de définition effectués par la doctrine pour identifier les principales composantes du référendum. De plus, ce vide normatif implique d'accorder un soin particulier à l'étude de la pratique du référendum, afin de pouvoir appréhender la licéité des prétentions juridiques qui en ont découlé. Enfin, il sera nécessaire de conserver à l'esprit qu'en l'absence de consensus sur une pratique aux conséquences juridiques importantes, l'étude de cette pratique et de ses conséquences est nécessairement biaisée par la définition accordée aux termes ; en l'espèce, la définition de référendum qui sera retenue n'est pas la seule possible et conditionnera la portée de cette étude.

Dès lors, en l'absence d'une définition normative du référendum, il faut avant tout appréhender la notion en essayant d'établir une typologie des référendums (section préliminaire). Une fois la notion délimitée, l'étude de la pratique historique de l'utilisation de cette technique en droit international public (section 1) mènera à s'interroger sur deux points essentiels : sur le fondement du recours au référendum sur le droit des peuples à l'autodétermination (section 2) ainsi que sur le présupposé démocratique qui sous-tend le recours à la consultation populaire, et qui entre peut-être en tension avec le mode de fonctionnement du droit international (section 3).

### Section préliminaire : Tentative de définition et de typologie des référendums

Pour pouvoir appréhender l'utilisation des référendums en droit international public, il est avant tout nécessaire de définir précisément le contenu de la notion. Le référendum était auparavant nommé plébiscite ; étymologiquement, le mot « plébiscite » provient du latin *plebis scitum*, qui peut être traduit par « décret de la plèbe »<sup>1</sup>, soit une « *norme intéressant d'abord la plèbe seule, puis obligatoire pour le peuple entier* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> TISSIER Yves, *Le vocabulaire de l'histoire*, Paris, Vuibert, 2005, pp. 704-705.

<sup>2</sup> ADOUA MBONGO Godefroy-Moyen, « Le référendum en droit international », *Annales de l'université Marien N'Gouabi*, vol. 18, n°2, 2018, p. 1-21.

Le vocable « référendum » en tant que tel appartient à l'origine au langage diplomatique. Un ambassadeur dépourvu d'instructions donne un accord de principe, mais *ad referendum*, sous réserve d'en référer à son gouvernement. Le passage de cette acception au sens contemporain du terme s'est opéré en Suisse, pays qui possédait à la fois une tradition de consultation du peuple et, jusqu'en 1874, une structure confédérale : le mot, qui désignait la procédure par laquelle on en référait au peuple et aux cantons, en est venu à désigner le scrutin par lequel ils exprimaient leur opinion, puis a intégré la langue française<sup>3</sup>.

Certains auteurs, à l'instar de Jean Salmon dans son *Dictionnaire de droit international public*, retiennent une définition théorique précise des types d'opérations qualifiables de « référendums ». En effet, l'auteur consacre une page entière de son Dictionnaire à l'explication des différents sens que peut revêtir le terme en droit international public :

*« Terme employé, en droit international, comme synonyme de « plébiscite » ou des expressions « consultation populaire » ou « par voie de suffrage », pour désigner :*

*A. Dans le cadre d'une mutation territoriale, l'opération par laquelle les habitants du territoire concerné sont invités à exprimer par un vote libre leur choix quant au statut international futur de ce territoire. (...)*

*B. Dans le cadre de la décolonisation, opération selon laquelle le peuple d'un territoire dépendant exerce par un vote libre son droit à l'autodétermination. (...)*

*C. On parle de référendum à propos de toute manifestation de volonté populaire par laquelle une population exprime librement sa volonté d'indépendance ou d'union avec un autre Etat, dans les cas de démembrement ou de disparition de l'Etat préexistant. (...)*

*D. Procédure de consultation de l'ensemble du corps électoral (généralement au niveau national) en vue d'obtenir la ratification (ou le rejet) d'un acte d'un organe élu (exécutif ou législatif). Cette pratique n'intéresse le droit international que dans le cadre de la procédure de droit interne de ratification des traités. (...) »<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> DENQUIN Jean-Marie, « Référendum et plébiscite », dans : Dictionnaire de la culture juridique, dir. ALLAND Denis et RIALS Stéphane, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p.1310.

<sup>4</sup> SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 1021-1022.

Quatre significations distinctes sont ainsi identifiées par l'auteur qui illustre chacune d'entre elles par des exemples sur lesquels il ne convient pas de s'attarder pour l'instant, si ce n'est pour relever l'importance accordée à la pratique dans la définition-même de la notion. L'auteur se fonde sur des utilisations du terme dans des actes de droit international (traités, résolutions des Nations unies, arrêts de la CIJ) mais également dans des actes de droit interne (déclarations unilatérales d'indépendance, Constitutions nationales). Il sera donc nécessaire de se pencher sur l'ensemble de ces instruments pour appréhender la réalité de la technique référendaire.

De plus, ces quatre significations ont des caractéristiques communes et des points de distinction. Si chacune d'entre elles implique une manifestation d'un groupe pour s'exprimer avec liberté sur une question relative à l'Etat, le contexte des consultations diffère. Ainsi, un premier critère de distinction au sein des référendums est identifiable dans la définition de J. Salmon : celui des finalités de la consultation. En effet, le terme semble prendre un sens différent selon que le référendum est organisé dans le cadre d'une « *mutation territoriale* », de la « *décolonisation* », ou encore dans le cadre du « *démembrement ou de [la] disparition de l'Etat préexistant* ». L'objectif de la consultation peut varier, et ce but doit être pris en compte dans l'étude de la technique comme des effets du plébiscite en droit international.

Une catégorie de référendums identifiée ici par J. Salmon sera laissée de côté dans cette étude. La dernière signification du terme comme « *procédure de consultation de l'ensemble du corps électoral (généralement au niveau national) en vue d'obtenir la ratification (ou le rejet) d'un acte d'un organe élu (exécutif ou législatif)* », n'aura vocation à être étudiée ici que de façon subsidiaire dans la mesure où, comme le précise très justement Salmon, elle « *n'intéresse le droit international que dans le cadre de la procédure de droit interne de ratification des traités* ». En effet, l'étude d'un tel référendum législatif de détermination de la politique étrangère, à l'instar de la consultation organisée par la France en 1992 pour la ratification du Traité de Maastricht sur le fondement de l'article 11 de la Constitution française, relève plutôt du droit interne que du droit international public. Il s'agira donc ici de se concentrer sur les trois premiers sens définis par Salmon du terme « référendum » ; les termes « plébiscites » ou « consultations populaires » étant également entendus ici comme des synonymes.

La définition de J. Salmon est précise et permet d'appréhender différents aspects de la notion ; toutefois, une acception plus générale du terme est possible. Ainsi selon le professeur Serge Sur, il

faut retenir du référendum « *non pas une définition précise et juridiquement obligatoire sur le plan international, mais une approche large : à savoir la consultation directe d'une population intéressée, pour répondre à une ou plusieurs questions, qui peuvent être liées ou indépendantes, par oui ou non* »<sup>5</sup>. Il s'oppose à l'établissement d'une définition stricte du référendum du fait de l'histoire de l'utilisation de cette technique, relevant que, comme le constate Nietzsche, « *ne peut être défini que ce qui n'a pas d'histoire* »<sup>6</sup>. Ainsi, à l'inverse de J. Salmon, qui tente de retirer sa définition du référendum de la pratique historique, pour le professeur Sur c'est justement cette pratique qui rend inutile une définition trop précise.

Dès lors, faute de pouvoir délimiter trop strictement le concept de référendum en droit international public, il s'agira ici de partir de l'acception large du terme telle qu'établie par S. Sur et de préciser la notion en tentant de catégoriser les différentes utilisations du référendum.

Dans son intervention, le professeur Sur offre certaines clés de classification des référendums d'un point de vue technique. Il avance deux méthodes : classifier par mécanisme et par contexte. Il fonde notamment son premier critère de qualification sur le cadre juridique des consultations : celles-ci peuvent se dérouler dans un cadre purement interne, résulter d'un traité, être organisées sous l'égide d'une institution internationale telle que l'ONU, ou encore constituer des « *référendums spontanés, privés ou sauvages* »<sup>7</sup> organisés hors des institutions établies (voire parfois contre celles-ci comme en Catalogne en 2017). Ce critère de distinction sera primordial ici : l'origine de la consultation, interne ou internationale, modifie nécessairement les conditions d'opposabilité de la prétention juridique tirée du résultat du référendum. C'est un critère que relève également le diplomate Jean-François Dobelle dans sa typologie des référendums :

*« Si l'on excepte les plébiscites d'occupation, dépourvus de valeur juridique parce qu'organisés sous la contrainte, et les plébiscites de fait, spontanés, organisés par la population elle-même souhaitant faire connaître son opinion (ainsi quand les habitants d'Avignon et du comtat Venaissin sollicitèrent leur réunion à la France par la voix de leurs députés après avoir chassé le légat du pape), il convient de distinguer les plébiscites :*

---

<sup>5</sup> SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », dans : *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.

<sup>6</sup> NIETZSCHE Friedrich, *Généalogie de la morale*, II, 1887, §13.

<sup>7</sup> SUR Serge, op. cit.

- en premier lieu, selon leur source : plébiscites unilatéraux, organisés sur l'initiative d'un seul État ; plébiscites conventionnels, résultant d'un accord bi ou multilatéral ; plébiscites onusiens ;
- en second lieu, d'après leurs modalités, selon notamment qu'ils se déroulent sous contrôle international ou pas, celui-ci pouvant porter à la fois sur la préparation de la consultation (établissement des listes électorales, surveillance du déroulement de la campagne pour éviter les pressions et intimidations), la tenue du scrutin et la proclamation des résultats,
- en troisième lieu, selon leurs finalités : on oppose ainsi les plébiscites d'annexion aux plébiscites de sécession, la consultation, dans le premier cas, ne pouvant déboucher sur l'indépendance du territoire »<sup>8</sup>.

Un référendum se caractérise donc par ses modalités d'organisation, ses sources et ses finalités. Pour chaque exemple de référendum qui sera mobilisé dans cette étude, ce sont ces trois éléments fondamentaux qu'il conviendra d'établir : comment le référendum a-t-il été mis en œuvre ; par qui a-t-il été organisé et sur quel fondement ; enfin, dans quel but ?

Ces trois critères permettent d'établir des distinctions au sein des référendums, et ces critères vont conditionner les modalités d'appréhension de la prétention juridique issue de la consultation par le droit international public. Dans l'analyse technique des différents exemples de référendums qui seront mobilisés dans cette étude, il s'agira de caractériser chaque technique référendaire par ses modalités d'organisation, sa source et sa finalité.

Toutefois, avant de pouvoir se lancer dans une telle étude technique, il est nécessaire de remonter aux fondements historiques de l'utilisation du référendum : comment cet instrument a-t-il été amené à être utilisé au soutien de prétentions juridiques en droit international public ?

### Section 1: À l'origine de la théorie de l'expression populaire

Le fait d'accorder au peuple le droit de s'exprimer sur des questions de droit international public semble trouver ses racines théoriques dans les préceptes démocratiques.

Pourtant si le substantif « référendum » apparaît après 1780<sup>9</sup>, la technique en elle-même de consultation populaire est bien plus ancienne et pourrait avoir été utilisée bien avant la naissance

---

<sup>8</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », Pouvoirs. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60.

<sup>9</sup> DE BROGLIE Gabriel, « Allocution d'ouverture du colloque », *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.

des démocraties modernes. Certains historiens la font remonter à la consultation des Etats généraux à la suite de la conclusion du traité de Londres de 1359<sup>10</sup>. Lors de cette consultation, les Etats généraux rejettent la signature du traité entre Jean II le Bon et la Couronne d'Angleterre, empêchant ainsi la cession d'une partie du territoire français aux Britanniques. Ainsi, la population, ou du moins la population en mesure de s'exprimer en participant aux Etats généraux, a une influence sur la politique étrangère de son Etat et sur la délimitation des frontières du territoire de cet Etat.

Mais la consultation d'un corps électoral, tel que les Etats généraux, ne peut pas réellement être assimilée à une véritable consultation populaire dans la mesure où la rhétorique sous-jacente au besoin de les consulter reposait sur des considérations de droit féodal selon lesquelles le souverain avait besoin de l'accord de son vassal pour décider du sort de son fief<sup>11</sup> et non pas sur des considérations relatives à la démocratie et à la souveraineté populaire.

Ainsi, cette anecdote historique paraît loin de la conception moderne de l'utilisation du référendum, et « *le souci de consulter la population des territoires susceptibles d'être cédés, annexés ou démembrés se manifeste réellement pour la première fois sous la Révolution française* » selon le diplomate Jean-François Dobelle<sup>12</sup>. Deux tournants majeurs ont permis l'émergence de ce souci : la naissance des concepts d'Etat-nation et de souveraineté populaire.

La signature des traités de paix mettant fin à la Guerre de Trente Ans en 1648, les traités de Westphalie, est souvent analysée comme le point d'éclosion du concept d'Etat-nation<sup>13</sup>. C'est un concept clé pour l'étude du droit des peuples ; en effet, comme le souligne le professeur Philippe Ardant, *le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se justifie par référence à l'Etat-nation : toute nation doit pouvoir se constituer en Etat*.

NBP ARDANT Philippe, « Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? », Revue Pouvoirs n°57, Nationalismes, 1991, p. 43-54.

Ainsi, depuis 1648 et l'établissement d'un nouvel équilibre des puissances en Europe, l'Etat-nation serait l'entité bénéficiant désormais de l'exclusivité de l'exercice de la souveraineté sur la scène internationale. Le monde serait « *dorénavant régi par des États souverains respectueux de règles de droit international* »<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> DE LA GUERONNIÈRE Arthur, *Le droit public et l'Europe moderne*, vol. 1, p. 434

<sup>11</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », Pouvoirs. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> VINDT Gérard, « 1648, l'origine de l'Etat-nation souverain », Alternatives Économiques, 2007/1 (n°254), p. 86.

<sup>14</sup> DOBELLE Jean-François, art. cit.

Cette souveraineté étatique implique dans l'ordre international que l'Etat « *n'est soumis à aucun autre pouvoir de même nature* »<sup>15</sup>, c'est-à-dire que « *la souveraineté internationale se définit négativement comme la non-soumission à une autorité supérieure, le fait de n'être le sujet (au sens d'assujetti) d'aucun sujet (au sens de personne juridique)* »<sup>16</sup>.

Les Etats ont dès lors une compétence absolue sur leur territoire, « *domaine de validité* »<sup>17</sup> de la norme dont la délimitation établit le « *titre de compétence de l'Etat* »<sup>18</sup>.

Mais si vis-à-vis des autres Etats, l'Etat est absolument souverain, la question de la source de cette souveraineté se pose en droit interne avec l'émergence de la pensée des Lumières. La philosophie de Rousseau fonde la souveraineté de l'Etat sur la volonté générale du peuple, constitué en Etat par le biais du contrat social :

*« Si donc on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants : « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout. À l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenait autrefois le nom de cité, et prend maintenant celui de république ou de corps politique, lequel est appelé par ses membres État quand il est passif, souverain quand il est actif, puissance en le comparant à ses semblables. À l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom de peuple, et s'appellent en particulier citoyens, comme participant à l'autorité souveraine, et sujets, comme soumis aux lois de l'État. »*<sup>19</sup>

Ainsi, le « peuple » serait le souverain originel dont la volonté fonde la légitimité de l'Etat. Ce concept de souveraineté populaire a des conséquences pour le droit des personnes ; il ne s'agit plus pour les Etats d'étendre leur souveraineté à des territoires et à leurs habitants sur le simple fondement des droits du conquérant. Ces habitants sont désormais pris en compte comme faisant partie du peuple, et possédant à ce titre un droit de s'exprimer sur son rattachement à un Etat.

<sup>15</sup> SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 1045.

<sup>16</sup> COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Précis Domat, 4ème ed., LGDJ, 1999, p. 227.

<sup>17</sup> ROUSSEAU Charles, « Principes du droit international public », RCADI, vol. 93 (1958-1), p. 403.

<sup>18</sup> FLEURY GRAFF Thibaut, « Territoire et droit international », Civitas Europa, 2015/2 (N° 35), p. 41-53.

<sup>19</sup> ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762, chapitre 1.6

Sarah Wambaugh, la première personne à avoir mené une étude juridique des plébiscites internationaux et la première femme à avoir donné un cours à l'Académie de La Haye, fonde dans son cours de 1927 le concept de plébiscite sur ces conceptions issues de la Révolution française :

*« Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est basé sur celui de la souveraineté populaire, et en est inséparable. Il est donc naturel que l'histoire de cette doctrine commence à la Révolution française. Avant la Révolution, la souveraineté avait pour objet le territoire, et la volonté des habitants n'entrait pas en ligne de compte. Un changement - de souveraineté dû à un héritage, au mariage du prince régnant, à un échange ou à une conquête, était admis et légitime. La validité d'un titre acquis ainsi était immédiatement reconnue, sans qu'il parût nécessaire de consulter les habitants.*

*Aux yeux des philosophes de la Révolution française, le droit de conquête, conséquence logique du droit divin des rois, était incompatible avec le droit des peuples de choisir leurs propres dirigeants. Affirmer qu'un conquérant pouvait assurer sa domination sur les habitants d'un territoire contre leur gré, c'était une atteinte à la doctrine de la souveraineté populaire, c'était changer des hommes libres en esclaves.*

*Pour appliquer aux relations internationales les principes fondamentaux de l'ordre nouveau, on formule la doctrine « pas d'annexion sans consultation populaire, » doctrine nouvelle dans l'histoire de l'Europe. »<sup>20</sup>*

Dans la mesure où le principe de la souveraineté populaire avait « *comme conséquence logique qu'aucun changement de souveraineté ne pouvait être valable sans le consentement populaire* »<sup>21</sup>, les Etats doivent trouver une technique pour pouvoir donner au peuple l'opportunité d'exprimer son opinion sur les questions territoriales qui le concernent : c'est la technique référendaire.

La première utilisation de cette technique suite à la Révolution française a lieu à Avignon et dans le comtat Venaissin en 1791. Sur la demande de la population, qui souhaite elle-même faire usage de son droit d'expression, l'Assemblée constituante décide d'organiser une consultation populaire pour statuer sur le rattachement de ces territoires à la France ou à l'autorité papale. Un électorat limité aux « citoyens actifs », soit aux hommes de plus de vingt-cinq ans payant plus d'un franc cinquante d'impôts et n'étant pas des domestiques est alors convoqué sur la demande de l'Assemblée

---

<sup>20</sup> WAMBAUGH Sarah, *La pratique des plébiscites internationaux*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1927, pp. 149-258.

<sup>21</sup> WAMBAUGH Sarah, op. cit., p. 160.

française pour s'exprimer par vote sur cette question. Le scrutin n'est ni secret ni direct, les autorités françaises armées sont présentes sur les lieux de vote, la guerre civile bat encore son plein<sup>22</sup> ; le caractère foncièrement démocratique du vote est limité, mais le fait même que la population ait été consultée est représentatif de la nouvelle prise en compte par les dirigeants politiques des souhaits de celle-ci. Selon le rapport des médiateurs, 52 communes votent pour l'union avec la France, 19 pour le maintien de la région sous la souveraineté du pape, 10 s'abstiennent<sup>23</sup>. L'annexion est prononcée.

L'utilisation du référendum pour résoudre des conflits territoriaux a connu un essor particulier dans le cadre de l'unification des provinces qui deviendront l'Italie ; à partir de 1848, la méthode plébiscitaire est utilisée pour légitimer les prétentions unionistes. C'est le « réveil des nationalités »<sup>24</sup>, couplé au contexte de l'expansion des idées démocratiques, qui justifie que la consultation populaire soit désormais considérée comme un moyen légitime de fonder une prétention territoriale. L'avancée la plus marquée depuis 1791 sera ensuite la première mention du plébiscite dans un traité en 1856 pour régler la question de la souveraineté sur les Principautés du Danube. Comme le relève Sarah Wambaugh, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle « *quelle que fût l'attitude de chacune des grandes puissances envers le principe de la souveraineté populaire quand il s'agissait de son propre territoire, toutes (...) y firent appel sous une forme ou sous une autre* »<sup>25</sup>. Le recours au référendum, théorisé dans le but d'assurer le respect de la volonté des peuples, est donc invoqué par des Etats qui y voient un mode de résolution des conflits plus qu'un moyen d'actualiser les droits des peuples. En 1860, l'annexion de Nice et de la Savoie par Napoléon est également conditionnée par l'organisation d'une consultation populaire en vertu d'une clause insérée dans le traité de Turin du 24 mars 1860. Le vote est loin d'être organisé de façon démocratique : Napoléon s'est assuré du soutien de la population avant l'organisation du vote, et si le scrutin est désormais secret et le suffrage universel, les autorités militaires comme religieuses sont toujours présentes dans les lieux de vote. Sur plus de 130 000 votants en Savoie, seuls 235 se prononcent contre l'annexion ; selon l'historien Paul Guichonnet, ce résultat est largement dû à l'influence de l'Église sur le vote<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> France, *Archives parlementaires de 1787-1860*, 1<sup>ère</sup> série 1787-1799, vol. XXX, p. 579 et suiv.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> WAMBAUGH Sarah, op. cit., p. 165.

<sup>25</sup> WAMBAUGH Sarah, op. cit., p. 167.

<sup>26</sup> GUICHONNET Paul, « De l'idylle au désenchantement (1860-1870) », *Le Messenger*, 16 juillet 1976.

Le véritable tournant de l'utilisation du référendum pour régler des questions touchant au droit international public fut la fin de la Première Guerre Mondiale et la volonté des démocraties occidentales de remettre la liberté des peuples au centre des considérations politiques de l'époque. L'un des plus fervents défenseurs de l'expression du consentement des populations pour déterminer la souveraineté de l'Etat qui les gouverne fut le Président américain Woodrow Wilson, qui formula en 1918 la théorie de l'existence d'un véritable droit des peuples à disposer d'eux-mêmes :

*« Les aspirations nationales doivent être respectées, les peuples ne peuvent être dominés et gouvernés que par leur propre consentement. L'auto-détermination n'est pas simplement un mot, c'est un principe d'action impératif. »<sup>27</sup>*

Dans un célèbre discours au Congrès du 11 février 1918, il affirme que pour qu'une paix permanente puisse voir le jour, il est nécessaire d'établir que « *les peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté, comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu, même du grand jeu, maintenant à jamais discrédité, de l'équilibre des forces* »<sup>28</sup>.

C'est ce tournant, et la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en droit international public, qui vont faire du référendum une technique particulièrement importante. Il est donc nécessaire de se pencher sur l'origine et le contenu de ce droit.

## Section 2 : Esquisse du droit des peuples à l'autodétermination

Le droit de déterminer librement son statut politique est une composante du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; le référendum est la technique utilisée pour mettre en œuvre ce droit et permettre en pratique aux peuples de s'exprimer librement sur leur statut politique.

Le premier référendum par lequel un peuple a été amené à se prononcer sur son indépendance est bien antérieur à la formulation par le président Wilson du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : le 27 octobre 1846, les Etats-Unis organisent un référendum au Libéria qui aboutit à l'indépendance de ce nouvel Etat l'année suivante. C'est toutefois suite à la Première Guerre Mondiale que l'utilisation de cet instrument se répand.

---

<sup>27</sup> Cité par BROSSARD Jacques, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 1976, p. 78.

<sup>28</sup> Cité par COLLIARD Claude-Albert, *Droit international et histoire diplomatique*, 2ème éd., 1950, p. 443.

Les fondements théoriques du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont eux aussi établis bien avant les discours de Wilson ; de façon non-exhaustive, on en trouve par exemple des prémisses dans le Décret de la Convention Nationale française, du 19 novembre 1792 : « *La Convention Nationale déclare au nom de la Nation française, qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudraient recouvrer leur liberté* »<sup>29</sup> ainsi qu'à l'article 119 de la Constitution française de 1793 : « *[Le peuple français] ne s'immiscera en aucune manière dans le gouverne des autres puissances ; mais [il] déclare, en même temps, qu'il s'ensevelira plutôt sous ses propres ruines que de souffrir qu'aucune puissance s'immisce dans le régime intérieur de la République* »<sup>30</sup>. L'autodétermination est alors un simple principe intellectuel, auquel adhèrent un certain nombre d'Etats et de théoriciens attachés aux valeurs démocratiques.

Les fondements et les premières manifestations du droit des peuples à déterminer leur propre statut politique sont donc anciens, mais c'est seulement au XX<sup>ème</sup> siècle que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes obtient une traduction juridique concrète. Lorsque Wilson souligne que l'autodétermination est un « *principe d'action impératif* », cette formule est significative de la volonté de l'homme politique d'accorder une place en droit international positif à ce principe.

Toutefois, il convient de souligner que les positions du président américain, qui affirme que les frontières doivent être établies en fonction du « *principe des nationalités* », n'impliquent pas un caractère universel du droit des peuples à dessiner eux-mêmes leurs frontières. Le 29 janvier 1918, quelques jours après avoir formulé ses Quatorze Points, Wilson écrit d'ailleurs à son Secrétaire d'Etat Lansing :

« *Vous savez que je suis fortement attiré par l'idée que la nationalité est la base de l'établissement des limites territoriales. Cependant, je crois qu'on ne peut pas l'adopter invariablement, mais que dans certains cas, des frontières naturelles, des frontières stratégiques doivent être envisagées et modifier les frontières fondées sur la nationalité* »<sup>31</sup>.

Dès la naissance de la théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tant que droit positif, il apparaît que celle-ci connaît des limites.

---

<sup>29</sup> Cité par CALOGEROPOULOS-STRATIS Spyros, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1973, note 1, p. 18.

<sup>30</sup> Cité par MIRKINE-GUETZÉVITCH Boris, « L'influence de la Révolution française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale », R.C.A.D.I. n° 299, 1928, p. 315.

<sup>31</sup> Cité par DE SEDOUY Jacques-Alain, « Wilson et le référendum dans les traités de 1919-1920 », dans : *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.

C'est l'interprétation de ces limites relatives à l'extension du droit des peuples qui pose certainement problème pour la définition des conditions d'organisation d'un référendum d'autodétermination.

Durant la période de l'Entre-deux-guerres, le principe d'autodétermination des peuples ne connaîtra qu'un succès limité ; il permet d'établir de nouvelles frontières en Europe, un plébiscite fondant notamment le rattachement du Schleswig au Danemark en 1920<sup>32</sup>.

Mais ce droit n'est pas consacré par le Pacte de la Société des Nations, qui établit au contraire qu'il existe « *des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* » et que le « *développement de ces peuples* » constitue « *une mission sacrée de civilisation* »<sup>33</sup>. Aux antipodes du principe de l'autodétermination, la Société des Nations fonde au contraire un régime de tutelle<sup>34</sup> qui place les territoires non-autonomes dans des situations de dépendance totale vis-à-vis des puissances administrantes.

La situation évolue drastiquement suite à la Seconde Guerre Mondiale. En effet, le recours aux référendums d'autodétermination devient particulièrement nécessaire suite à l'inscription au deuxième alinéa de l'article 1er de la Charte des Nations unies de l'objectif 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, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde* »<sup>35</sup> ; l'idée exprimée par Wilson que la « *paix du monde* » implique le respect de ce droit est désormais entérinée comme constituant l'un des buts de l'organisation internationale. La Charte des Nations unies a valeur conventionnelle ; les Etats signataires sont désormais liés par cet objectif qui impose des limites à leur souveraineté<sup>36</sup>.

La Charte des Nations unies n'est toutefois pas le seul instrument conventionnel consacrant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, puisque l'article 1 commun aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 dispose que « *tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement* »

<sup>32</sup> WAMBAUGH Sarah, op. cit.

<sup>33</sup> Pacte de la Société des Nations, article 22.

<sup>34</sup> Pacte de la Société des Nations, article 22-2.

<sup>35</sup> Charte des Nations unies, article 1§2.

<sup>36</sup> CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *Revue québécoise de droit international*, 1er avril 1985, p. 199.

*économique, social et culturel* ». De même, la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples dispose en son article 20 que « *tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie* ».

Dans plusieurs résolutions qu'il conviendra de détailler, l'Assemblée générale des Nations unies précise la portée de ce qu'elle entend protéger au titre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans sa résolution 1514 (XV), elle déclare notamment que « *tous les peuples ont le droit à la libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel* » et que la détermination de ce statut politique doit être faite « *conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés* »<sup>37</sup>. La libre détermination du statut politique du peuple étant donc consacrée dans un instrument juridique contraignant comme l'une des composantes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, elle bénéficie dans le cadre des Nations unies d'une portée juridique certaine. Cette portée juridique est notamment rappelée à l'annexe de la résolution 2625 du 24 octobre 1970, qui contient une disposition obligeant « *tout État [à] s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples (...) de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance* »<sup>38</sup>. L'attachement des Nations unies au droit à l'autodétermination des peuples est également souligné dans les résolutions 1755 (XVII); 2138 (XXI); 2151 (XXI); 2379 (XXIII); 2383 (XXIII) de l'Assemblée Générale, et 183 (1963); 301 (1971); 377 (1975) et 384 (1975) du Conseil de sécurité.

Pour pouvoir donner une portée pratique à ce droit, le référendum est la méthode la plus adaptée : le Conseil de sécurité des Nations unies l'affirme notamment dans sa résolution 637 (VII) en 1989 dans laquelle il recommande aux puissances administrantes de territoires non-autonomes de « *favoriser la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, (...) la volonté de la population étant librement exprimée par voie de plébiscite ou par d'autres moyens démocratiques reconnus, de préférence sous l'égide des Nations unies* »<sup>39</sup>. Le référendum n'est donc pas le seul moyen d'actualisation du droit à l'autodétermination, mais il constitue la voie privilégiée recommandée et utilisée par les Nations unies.

<sup>37</sup> Résolution 1514 (XV), Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux.

<sup>38</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 24 octobre 1970.

<sup>39</sup> Résolution 637 (VII) du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 27 juillet 1989.

Et cette méthode est largement utilisée : depuis 1791, plus de 200 référendums d'autodétermination ont été référencés<sup>40</sup>, notamment grâce aux travaux du professeur Jean Laponce<sup>41</sup>. La richesse de la pratique ne s'est pourtant pas traduite par un effort de réglementation : le droit international public n'a pas pour autant encadré la pratique référendaire. Le droit des peuples à l'autodétermination lui-même n'a pas fait l'objet d'une définition dans la Charte ; ses limites, floues, empêchent l'établissement de normes en matière de référendums d'autodétermination.

Toutefois, les référendums d'autodétermination ne sont pas les seules utilisations du référendum en droit international public. Un Etat peut choisir de consulter sa population afin de déterminer sa politique extérieure ; en 2019, dans le cadre d'un différend frontalier entre le Guatemala et le Belize, les deux Etats s'accordent pour soumettre au référendum la question de la soumission du différend à la Cour internationale de Justice (CIJ)<sup>42</sup>. Il peut également choisir de la consulter dans le but d'appuyer des prétentions juridiques prédéterminées : en 2023, dans le cadre d'un différend territorial opposant le Guyana au Venezuela, le président Maduro consulte sa population pour appuyer ses prétentions relatives à l'annexion de la région contestée. L'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est donc pas la seule utilisation possible du référendum en droit international public, mais le référendum d'autodétermination est sans équivoque le type de référendum ayant les répercussions les plus importantes en droit international public dans la mesure où il a trait à la substance-même de l'Etat.

De plus, la question de la détermination de l'indépendance d'un Etat ou de la création d'un nouvel Etat sur le fondement du droit à l'autodétermination des peuples mis en œuvre par l'organisation d'un référendum soulève la problématique fondamentale de la confrontation entre les droits associés aux peuples et les droits associés aux territoires.

En effet, créer ou modifier une frontière sur le fondement de la volonté d'un peuple implique de remettre en cause la délimitation précédente d'un Etat, voire même parfois son existence ; les principes de droit international public associés à la souveraineté territoriale tels que l'intangibilité des frontières pourront entrer en tension avec l'exercice par un peuple de son droit à l'autodétermination. Le principe démocratique au fondement de la pratique référendaire ne

---

40 CATTARUZZA Amaël, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », L'Espace Politique, vol. n°3, mars 2007.

41 not. : LAPONCE, Jean, « Turning votes into territories: boundary referendums in theory and practice », Political Geography, n°23, 2004, pp.169-183.

42 CIJ, Compromis entre le Guatemala et le Belize visant à soumettre à la Cour internationale de Justice la revendication territoriale, insulaire et maritime du Guatemala, notifié à la Cour le 22 août 2018 par le Guatemala et le 7 juin 2019 par le Belize.

s'accorde pas nécessairement avec le mode de fonctionnement purement interétatique de la société internationale.

### Section 3 : L'introduction pratique de la démocratie directe dans l'ordre international

En effet, la société internationale est entièrement conditionnée par la condition de souveraineté de ses sujets primaires : les Etats. Certains auteurs conçoivent les relations interétatiques comme une sorte d'état de nature hobbesien, dans lequel s'affrontent de manière permanente les intérêts de chaque Etat. La traduction ultime de ce caractère polémique de la société internationale est la guerre<sup>43</sup> ; mais depuis l'avènement des Nations unies, l'objectif de la "paix perpétuelle" à laquelle aspirait Kant est inscrit dans la Charte. Remet-il pour autant (en cause ?) le caractère fondamental du conflit interétatique dans les relations internationales ? Aucunement, le monde n'a jamais existé encore sans aucun conflit. Ce caractère purement interétatique du plan juridique international, où l'individu a une place limitée et l'Etat a *a priori* tous les droits, sauf ceux qu'ils limitent par lui-même en exerçant sa souveraineté, semble a priori incompatible avec le concept de démocratie populaire et donc avec le référendum. L'interrogation fondamentale est donc celle de la façon dont s'est construite la traduction pratique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, comment elle a pu être opposée aux Etats par le biais de l'expression populaire, et comment la voix du peuple exprimée dans des référendums a pu fonder des prétentions opposables par les peuples aux Etats.

Certaines questions, en apparence techniques, relatives au référendum déterminent en réalité la réponse à beaucoup d'interrogations théoriques sous-jacentes. En effet, en voulant donner une place au peuple et en introduisant une part de démocratie directe sur la scène internationale qui est a priori purement étatique et aucunement démocratique, les Etats semblent vouloir moraliser la conduite des affaires internationales (ou du moins légitimer leurs prétentions).

Une frontière, par exemple, ne serait plus déterminée par la puissance militaire d'un Etat qui imposerait par la force un tracé de frontière à ses voisins ; elle serait déterminée par l'organisation d'un référendum, par une expression de la voix populaire qui déterminerait elle-même les limites

---

<sup>43</sup> SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », dans : L'usage du référendum dans les relations internationales, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.

qu'elle entend donner à « son » Etat. C'est la pensée qui sous-tend la pratique du référendum d'autodétermination comme mode d'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et selon le professeur Cattaruzza :

*« Il s'agit a priori de l'une des manifestations les plus abouties du principe démocratique puisque par ce biais, le pouvoir exercé sur un territoire n'est fondé ni sur une tutelle dynastique ni sur les aléas de guerres impériales, mais devient l'expression de la souveraineté populaire mise à l'épreuve du vote. »<sup>44</sup>*

Ainsi, le référendum serait le paroxysme de la démocratie directe, dans la lignée des idées de la Révolution française déjà envisagées. Toutefois, comment déterminer qui est le « peuple » légitime à exprimer son opinion et à fonder une prétention en droit international justifiant une décision sur la substance-même d'un Etat ? Cette question, théorique en apparence, implique en réalité d'étudier les techniques de référendums organisés par le passé. Il est en effet nécessaire de déterminer par quels moyens l'organisateur de la consultation a choisi de déterminer le corps électoral légitime à s'exprimer, afin d'envisager dans quelle mesure l'intention de l'organisateur est bel et bien l'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Une autre question fondamentale déjà soulevée tient à l'auteur du référendum : qui interroge le peuple ? Est-ce l'Etat ? Est-ce une organisation internationale, à l'instar des Nations Unies ? Est-ce un mouvement d'opposition désireux de légitimer par une consultation populaire sauvage ses revendications face à un Etat ? La nature de cette pratique, comme l'opposabilité de la décision prise à l'issue du référendum, sont vouées à être différentes en fonction de la réponse apportée à cette question.

Nombre d'autres questions relevant à première vue de la pratique ont en l'espèce des ramifications théoriques de taille. Concernant l'organisation du scrutin lui-même, ces questions sont cruciales : comment la question a-t-elle été formulée ? Quelles sont les options de réponses possibles ? Le vote est-il secret ? Une autorité publique était-elle présente sur les lieux de vote ? Quelle est la date du scrutin, correspond-elle à la date de la tenue d'une autre expression de la volonté populaire, par exemple une élection ? Quel a été le taux de participation ?

---

<sup>44</sup> CATTARUZZA Amaël, op. cit.

Ici, la détermination des conditions pratiques de mise en œuvre de la technique référendaire est essentielle pour chercher la réponse à une question fondamentale, qui sous-tendra toute cette étude : la volonté des peuples exprimée par le biais de référendums permet-elle de fonder des prétentions en droit international public face à la volonté des Etats ? Est-elle au contraire instrumentalisée par les auteurs des référendums afin de violer le droit international public qui protège notamment la souveraineté et l'intégrité de l'Etat ?

Puisqu'il s'agit ici de soulever la question de la traduction en droit international public du conflit de valeurs entre les droits des peuples et les droits des Etats, il faudra structurer le propos en fonction du degré d'investissement des Etats dans l'organisation du référendum. En d'autres termes, il s'agira de distinguer les référendums en fonction de leur source : sont-ils organisés par la société internationale, sous l'égide des Nations unies pour mettre en œuvre les droits des peuples face aux Etats? Ou sont-ils au contraire organisés par des entités étatiques revendiquant la légitimité de leur prétention en la fondant sur la consultation populaire ? Ces deux situations soulèvent différents enjeux en droit international public : il s'agira donc de voir comment la société internationale organise des référendums (partie 1) avant d'envisager comment elle réagit lorsqu'un Etat ou une entité paraétatique l'organise lui-même au soutien de ses prétentions (partie 2).

# **PREMIERE PARTIE : LES REFERENDUMS ET LES NATIONS**

## **UNIES**

Afin de comprendre comment la société internationale intervient dans l'organisation de référendums, il est nécessaire d'envisager les fondements sur lesquels cette intervention repose (chapitre 1) ainsi que les difficultés auxquelles elle doit faire face afin de mener à bien ces consultations (chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Le fondement de l'organisation de référendums par les Nations unies**

Les référendums onusiens trouvent leur fondement théorique dans l'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (section 1), une norme internationale qui sert de fondement juridique (section 2) à l'intervention.

#### **Section 1 : L'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prise en charge par la société internationale**

L'exportation des valeurs démocratiques par les Nations unies (section 1) a mené à la construction progressive du droit à l'autodétermination sur la scène internationale (section 2).

#### **Sous-section 1 : L'exportation des valeurs démocratiques par les Nations unies**

La promotion de la démocratie est un objectif pour les Nations unies (A) qui justifie leur intervention (B) dans la construction institutionnelle des Etats.

##### *A. L'objectif de promotion de la démocratie par le référendum*

L'idée de donner la parole au peuple pour que celui-ci s'exprime sur le destin de son Etat, dont les fondements théoriques et historiques ont été évoqués en introduction, mérite d'être plus largement explicitée. Il s'agira de revenir sur les étapes de la construction du droit des peuples, et sur la façon dont il a obtenu une traduction juridique positive au cours du XXème siècle.

Défendu par Wilson dans une perspective libérale mais également par Lénine dans une perspective révolutionnaire marxiste-léniniste, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est avant tout la traduction du principe des nationalités selon lequel « toute nation a un droit naturel à se constituer en Etat indépendant » et qu'incidemment « tout Etat ne devrait comprendre qu'une seule nation »<sup>45</sup>. Cette théorie fait ainsi coïncider le peuple, la nation et l'Etat ; elle implique qu'un gouvernement ne soit pas légitime à imposer son autorité à des populations qui se considèrent étrangères à cet État<sup>46</sup>. Héritière des considérations humanistes qui ont fondé les idées des Lumières, elle se fonde sur l'idée selon laquelle « le désir de liberté ne se limit[e] alors plus seulement à exiger l'indépendance de l'individu par rapport à l'Etat ; il command[e] dorénavant la possibilité pour la communauté de s'identifier aux institutions publiques »<sup>47</sup>.

La construction de ce droit, comme sa traduction juridique, sont largement tributaires des dynamiques coloniales ainsi que des théoriques ayant remis en cause l'assujettissement des peuples colonisés aux puissances coloniales.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une expression qui recouvre aujourd'hui diverses traductions juridiques ; en 2023, lorsque la Palestine intervient devant la Cour internationale de Justice pour invoquer la violation du droit des peuples à disposer de lui-même dans le cadre du différend opposant l'Afrique du Sud à Israël, elle recense notamment quatre composantes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : le droit à l'intégrité territoriale, l'interdiction de la manipulation démographique, le droit à la souveraineté permanente sur ses propres ressources, et le droit de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel<sup>48</sup>. Ces différentes composantes sont issues de la résolution 1514 (XV), sur laquelle il faudra revenir.

Dans cette étude, seul importe le droit de déterminer son statut politique librement puisque c'est sur ce fondement que les Nations unies ont été amenées à organiser des référendums. Ce droit à l'autodétermination comporte deux pans : le droit à l'autodétermination interne, soit « le droit d'obtenir le statut de son choix à l'intérieur d'un pays » et le droit à l'autodétermination externe, soit « le droit à l'indépendance »<sup>49</sup>. Pour donner une définition plus précise du droit à l'autodétermination externe, il est également possible de retenir qu'il est le « droit d'un peuple

---

<sup>45</sup> BROSSARD Jacques, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 2ème éd., Montréal, P.U.M., 1995, p. 74-77

<sup>46</sup> PARETO Vilfredo, « Le soi-disant principe des nationalités », *Faits et théories*, 1976.

<sup>47</sup> CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, p. 111-130.

<sup>48</sup> CIJ, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mémoire exposé écrit de l'Etat de Palestine, déposé au Greffe le 24 juillet 2023, p. 211-233.

<sup>49</sup> GINGRAS Denis, « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », *Laval théologique et philosophique*, vol. 53, n°2, 2 juin 1997, 365-375.

occupant un territoire particulier à déterminer son statut au sein de la communauté internationale »<sup>50</sup>.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit à l'autodétermination externe, le professeur Calogeropoulos-Stratis relève que celui-ci « reconnaît à une population la possibilité de se séparer d'un Etat, soit pour s'ériger en Etat indépendant, ce qui entraîne comme conséquence inévitable la sécession »<sup>51</sup>. Ce lien avec la sécession est présent « depuis le dix-neuvième siècle » selon Jean-François Guilhaudis<sup>52</sup>, et la construction du concept d'autodétermination entraîne donc nécessairement une réflexion préalable relative à la sécession.

La création d'un nouvel État ou le rattachement d'un territoire à un autre Etat par sécession n'est pas un phénomène illicite en droit international ; aujourd'hui, les manuels contemporains affirment que « l'Etat existe en droit dès lors que le pays existe en fait »<sup>53</sup>. Dans l'affaire de la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo* en 2010, la Cour internationale de Justice relève qu'il « ressortait clairement de la pratique » historique des Etats que « le droit international n'interdisait nullement les déclarations d'indépendance ». Il n'y a pas d'interdiction de la sécession, mais existe-t-il un droit de faire sécession ? Si oui, alors il est nécessaire d'envisager la place de l'avis de la population dans l'exercice de ce droit. L'autodétermination implique-t-elle que la sécession ne soit licite qu'à condition d'avoir été soumise à un référendum ? Existe-t-il des conditions de forme ou de fond relatives à l'organisation du scrutin ? Enfin, le fondement de la sécession sur un référendum pourrait-il constituer une condition de reconnaissance de la légitimité du nouvel Etat par les autres acteurs de la scène internationale ? La question de l'existence d'un droit général à faire sécession, d'une situation dans laquelle l'atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat serait légitimée, est controversée<sup>54</sup>. Historiquement, deux situations ont permis la reconnaissance relative d'un tel droit : la colonisation et l'occupation militaire. Dans les deux cas, des consultations populaires ont pu être organisées comme préalables à l'accès à l'indépendance.

50 CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, p. 111-130.

51 CALOGEROPOULOS-STRATIS Spyros, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1973, p. 287.

52 GUILHAUDIS Jean-François, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, p. 30.

53 COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Montchéstien, 5ème éd., Paris, 2001, p. 279.

54 CHRISTAKIS Théodore, « La sécession : Une question de simple fait? », dans : 2nd ESIL Research Forum: 'The Power of International Law in Times of European Integration', European Society of International Law, 2007, Budapest, Hongrie, p.15.

## *B. L'intervention de la communauté internationale dans la construction institutionnelle des Etats*

L'intervention de la société internationale, à travers les Nations unies, dans le processus démocratique d'un Etat, est significative à la fois de la place grandissante de l'individu sur la scène internationale et de la prise de position de la société internationale en faveur de la démocratie libérale. En effet, le fait pour les Nations unies d'encourager la transition constitutionnelle d'un Etat sur la base d'un référendum est porteur des valeurs démocratiques dont les origines humanistes ont déjà été établies. Faute d'être imposées aux Etats, sujets souverains qui ne sauraient être soumis à de telles normes idéologiques, ces valeurs sont largement promues par les Nations unies. En effet, rien n'empêche un Etat sous régime totalitaire d'agir valablement en droit international ; toutefois, dans le cadre des transitions constitutionnelles, les Nations unies vont tenter d'intervenir en faveur de la forme démocratique<sup>55</sup>.

Ainsi, dans le cadre de la guerre civile qui a ravagé le Soudan avant d'aboutir à l'indépendance du Soudan du Sud, l'Accord de paix global de 2005 prévoit le règlement de ce conflit par la voie référendaire sous supervision internationale. Conformément aux dispositions de l'Accord, le référendum d'autodétermination devait permettre aux habitants du Sud-Soudan de confirmer l'unité du Soudan ou d'opter pour leur indépendance. Dans l'autre référendum, ils étaient invités à se prononcer sur le sort d'Abyei, à savoir : décider si ce territoire devait conserver son statut administratif spécial au sein du Nord ou faire partie de l'état de Bahr el Ghazal, quelque soit le résultat du référendum d'auto-détermination<sup>56</sup>. Or, comme le relève Géraldine Girardeau, « *ce référendum n'[aurait] jamais vu le jour sans la pression exercée par la communauté internationale, qui a littéralement encouragé et organisé cette sécession* »<sup>57</sup>.

La nécessité de fonder le nouveau cadre constitutionnel de l'Etat du Soudan du Sud sur l'expression de la voie populaire, et donc le fait de faire du peuple le constituant originaire, est une préoccupation démocratique portée par la communauté internationale. Le fait que les Etats tiers au conflit aient « encouragé » la sécession et que la MINUSS, la Mission des Nations unies au Soudan du Sud, soit toujours présente aujourd'hui sur le territoire pour protéger le « plein respect de la souveraineté » du gouvernement issu de cette sécession, est représentatif de l'implication des Nations unies dans l'exportation des valeurs démocratiques. La démocratie, comme l'exercice du

---

<sup>55</sup> CHAUX Caroline, Les contraintes internationales sur le pouvoir constituant national, thèse de doctorat, dir. ALLAND Denis, université Paris 2 Panthéon Assas, Paris, soutenue en 2021.

<sup>56</sup> Accord-Cadre Global de Paix au Soudan, signé à Nairobi le 9 janvier 2005 entre le gouvernement du Soudan et le Sudan People's Liberation Movement

<sup>57</sup> GIRAUDEAU Géraldine, « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible ? », A.F.D.I, vol. 58, 2012. pp. 61-82.

droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sont intrinsèquement liés et sont aujourd'hui largement perçus comme des préalables nécessaires à la paix et à la sécurité internationales.

Wilson l'affirme déjà dans son discours précité, les Nations unies le rappellent à l'article premier de la Charte, dont le second paragraphe prévoit à la fois le « respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » et « toutes autres mesures propres à consolider la paix dans le monde ». Le respect de ce droit constitue donc une de ces mesures, et il est un préalable à l'établissement d'une paix durable dans la conception onusienne.

## Sous-section 2 : La construction historique du droit à l'autodétermination sur la scène internationale

L'organisation progressive de référendums visant à permettre à un peuple de s'exprimer sur son statut politique (A) est tributaire d'un contexte colonial (B) qu'il est nécessaire d'étudier.

### *A. L'organisation progressive de référendums d'autodétermination*

Si l'on peut faire remonter la première forme embryonnaire de référendum d'autodétermination à la consultation d'Avignon en 1791<sup>58</sup>, la mise en place d'un tel mécanisme de façon plus fréquente et plus encadrée s'est faite progressivement au cours des deux derniers siècles.

Dans un premier temps, après la Première Guerre mondiale, la nouvelle répartition des États a été influencée par le principe des nationalités et des plébiscites d'annexion ont été organisés sur la base de traités placés sous les auspices de la Société des Nations. Si le dessin des frontières européennes s'est largement fait sans laisser de place à la voix du peuple, comme en témoigne l'absence de plébiscite dans les territoires allemands annexés ainsi qu'en Hongrie et en Bulgarie malgré les demandes formulées par ces États<sup>59</sup>, certaines situations ont vu de telles consultations prendre place.

Un exemple notable est celui du Slesvig du Nord : le traité de Versailles prévoit en effet en son article 109 que « la frontière entre l'Allemagne et le Danemark sera fixée conformément aux aspirations des populations ». Le territoire est donc placé sous la supervision d'une Commission internationale dans le but d'organiser une consultation permettant à la population de s'exprimer sur son rattachement à l'un des deux États. Le tracé des limites du territoire à consulter revêt alors une

---

<sup>58</sup> COT Jean-Pierre et PELLET Alain, La Charte des Nations unies ; commentaire article par article, 3ème éd., Economica, 2005.

<sup>59</sup> WAMBAUGH Sarah, La pratique des plébiscites internationaux, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1927, p 188.

importance cruciale : deux zones sont délimitées et le Comité de la Conférence de la Paix approuve ce tracé au motif de la nécessité de consulter toutes les populations « susceptibles d'avoir des sympathies danoises »<sup>60</sup>. Suite au vote organisé les 14 et 20 mars 1920, dans la première zone, les trois quart de la population expriment leur souhait de se voir rattachés au Danemark ; dans la deuxième zone, 80% des habitants choisissent le rattachement à l'Allemagne. Ainsi, le tracé de la frontière est déterminé par référence aux choix de la population, qui exerce par le biais de son vote son droit à l'autodétermination externe. Le Traité de Versailles prévoit d'autres consultations notamment pour la région d'Allenstein (art. 94) ou encore pour la Sarre (art. 49).

Toutefois, la majorité des frontières sont alors fixées sur le fondement d'accords entre les Etats qui ressortent victorieux, et qui avaient même conclu de tels accords prospectifs en secret entre 1915 et 1917<sup>61</sup> ; l'autodétermination des peuples n'est mise en avant que dans certains cas spécifiques. Lorsque l'Allemagne demande l'organisation d'un plébiscite en Alsace-Lorraine, le refus des vainqueurs de l'accorder à l'Etat qui la sollicite se fonde sur l'argument selon lequel l'opposition constante de la population à l'autorité allemande depuis que la région avait été annexée était une expression suffisante de la voie du peuple pour rendre superflu tout référendum (NBP Ibid). L'accueil enthousiaste réservé aux troupes françaises à Strasbourg pousse même Poincaré à affirmer : « Le plébiscite ? Mais c'est fait. »<sup>62</sup>. Le référendum est alors considéré comme un moyen de formaliser le soutien de la population à un État, mais il semble que l'existence de ce soutien soit suffisante et que sa formalisation ne soit que secondaire.

Le plébiscite d'annexion n'est donc pas toujours nécessaire, il ne semble pas constituer dans l'esprit des vainqueurs une condition sine qua none de la légitimité du tracé des nouvelles frontières et n'est utilisé que dans des situations dans lesquelles l'allégeance de la population au gouvernement n'est pas déjà établie. L'avenir du plébiscite d'autodétermination ne se construit pas dans les traités de paix ; après la Seconde Guerre Mondiale, seul le rattachement des provinces italiennes de Tendes et de La Brigue à la France sera sanctionné par un référendum<sup>63</sup>. Toutefois, même dans ce cas la consultation n'interviendra qu'après l'annexion et sur la demande de la puissance annexante souhaitant respecter son propre droit constitutionnel<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> WAMBAUGH Sarah, La pratique des plébiscites internationaux, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1927, p. 190.

<sup>61</sup> BEIGBEDER Yves, International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Self-determination and transition to Democracy, International Studies in Human Right, vol. 32, Martinis Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, p. 80.

<sup>62</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », Pouvoirs. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Constitution de la République française de 1946, article 27 par. 2

## *B. Le contexte colonial au cœur de la construction du droit à l'autodétermination*

C'est dans le cadre de la décolonisation que le référendum d'autodétermination, et dans une certaine mesure le « droit à la sécession » qu'il peut entraîner, prend réellement une forme juridique positive. Pendant la période de l'entre-deux-guerres, la Société des Nations entend promouvoir l'égalité des peuples mais ne donne pas pour autant de traduction juridique positive au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, se concentrant avant tout sur la gestion par les puissances administrantes des territoires non-autonomes et de la sortie progressive de la colonisation par le biais de l'instauration de régimes de tutelle internationale. Le Pacte de la Ligue des Nations ne mentionne pas le droit des peuples.

La reconnaissance du droit à l'indépendance par certains Etats sous l'impulsion du discours de Wilson n'a alors qu'une « valeur programmatrice »<sup>65</sup> et n'impose aucunement des obligations pour les Etats ; elle n'implique aucune obligation de consulter la population. A l'occasion de l'affaire des Iles Aland, le Conseil de la Société des Nations affirme même que le principe du droit des peuples ne constituait pas une règle de droit international, mais n'était qu'un concept politique<sup>66</sup>.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, avec l'inscription à l'article 1 par. 2 de la Charte des Nations unies de l'objectif de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes », que se construira le véritable droit positif à l'autodétermination impliquant l'organisation de référendums. Si les pères fondateurs de la Charte des Nations unies n'entendaient pas nécessairement créer un droit à l'indépendance<sup>67</sup>, « l'interprétation dynamique que les pays socialistes et ceux en voie de développement allaient donner à ce principe dans les deux décennies qui suivent devait lui conférer progressivement une toute autre portée »<sup>68</sup>. Mettant l'accent sur le droit à l'autodétermination externe, ces deux groupes d'Etats interprètent le droit des peuples consacré à l'article 1 par. 2 comme impliquant le droit de toute population soumise à une domination coloniale de s'en libérer. Malgré les résistances des pays occidentaux, c'est ce fondement juridique qui sera retenu par les Nations unies pour accompagner le mouvement de décolonisation de la seconde moitié du XXème siècle, qui implique l'organisation de référendums d'autodétermination.

<sup>65</sup> COT Jean-Pierre et PELLET Alain, *La Charte des Nations unies ; commentaire article par article*, 3ème éd., Economica, 2005.

<sup>66</sup> *Conseil de la Société des Nations*, Supp. No. 3, 1920, pp. 5-6 and Doc. B7/21/68/106 [VII], pp. 22-30.

<sup>67</sup> COT Jean-Pierre et PELLET Alain, *La Charte des Nations unies ; commentaire article par article*, op. cit., p. 189.

<sup>68</sup> Ibid.

Du plébiscite d'accession, aux référendums d'autodétermination, aux consultations sur l'indépendance, le droit des peuples est actualisé sous l'égide de la société internationale qui promeut des valeurs démocratiques. Ce fondement théorique et historique étant établi, il faut désormais se pencher sur le fondement juridique de l'intervention de la société internationale dans l'organisation des consultations.

## Section 2 : Le fondement juridique de l'organisation de référendums sous supervision internationale

Pour comprendre le fondement juridique de l'intervention des Nations unies dans les consultations populaires, il faut comprendre comment le droit à l'autodétermination a été consacré dans l'ordre juridique international (sous-section 1) et comment il est mis en œuvre en pratique par les institutions onusiennes (sous-section 2).

### Sous-section 1 : La consécration du droit à l'autodétermination dans l'ordre juridique international

Le droit à l'autodétermination a été consacré dans les instruments des Nations unies, qui en définissent les contours (A), mais également par la jurisprudence de la CIJ dont l'apport pratique doit être pris en compte (B).

#### *A. Les instruments des Nations unies définissant les contours du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*

Si l'article 1 par. 2 de la Charte des Nations unies constitue le fondement juridique fondamental pour l'organisation de référendums d'autodétermination, qualifiés par certains de « *seul texte de droit positif qui pourrait conférer valeur conventionnelle* »<sup>69</sup> au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'est ni la première ni la seule mention de ce droit dans un instrument de droit international.

En effet, il figurait déjà dans la Charte de l'Atlantique de 1941 la volonté de ses auteurs de ne « *voir aucune modification territoriale qui ne soit en accord avec les vœux librement exprimés des peuples intéressés* »<sup>70</sup>. Au sens de cette déclaration conjointe des dirigeants américains et britanniques, c'est

---

<sup>69</sup> CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », Revue québécoise de droit international, 1er avril 1985.

<sup>70</sup> Charte de l'Atlantique du 4 août 1941, reproduite dans : CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », op. cit.

bien l'expression populaire, et donc le référendum, qui semble être placé comme condition de la licéité d'une cession territoriale. Toutefois, cette déclaration dépourvue de valeur contraignante ne peut pas fonder un droit positif à l'autodétermination.

Ce droit est également reconnu à l'article 55 de la Charte, mais cette disposition apporte plus de précisions relatives au droit à l'autodétermination interne. Quant aux Pactes internationaux adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, leur article premier commun dispose que :

*« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. [...] Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies ».*

Ce devoir des Etats d'aider les peuples à mettre en œuvre leur droit à disposer d'eux-mêmes est fondamental ; c'est sur le fondement des obligations positives qui incombent aux puissances coloniales que celles-ci vont organiser des référendums d'autodétermination sur la demande ou sous la supervision des Nations unies. Ces obligations sont reconnues dans les instruments les plus importants dans cette étude : les résolutions.

En effet, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est réaffirmé par l'Assemblée générale des Nations unies dès 1952 dans la résolution 637 (VII) dans laquelle elle recommande que « *les Etats membres de l'Organisation doivent reconnaître et favoriser la réalisation* » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et en « *faciliter l'exercice* » (NBP)<sup>71</sup>. Elle précise que ce droit s'exerce par l'expression de la volonté librement exprimée des populations, celle-ci « *étant déterminée par voie de plébiscite ou par d'autres moyens démocratiquement reconnus, de préférence sous l'égide des Nations unies* »<sup>72</sup>. La voie référendaire est logiquement choisie comme réceptacle de l'expression de la volonté populaire, et la supervision internationale est recommandée.

---

<sup>71</sup> Résolution 637 (VII) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 16 décembre 1952.

<sup>72</sup> Ibid.

Ce mode d'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est largement repris dans diverses résolutions onusiennes ; les plus célèbres étant la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 et la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, dont l'étude permet de mieux comprendre le contenu de ce droit.

La résolution 1514, dénommée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », établit que « *la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiale* »<sup>73</sup>. Cette réaffirmation est reprise dans la résolution 2625, qui adopte la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations-Unies », qui reflète le droit international coutumier selon la CIJ<sup>74</sup>.

Certains auteurs de doctrines analysent ces résolutions comme contenant une interprétation liante de l'article 1 par. 2 de la Charte<sup>75</sup>. Pour autant, d'autres auteurs ne voient encore dans le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'un objectif politique dépourvu de valeur contraignante, comme a pu le relever l'ancienne Présidente de la CIJ Rosalyn Higgins<sup>76</sup>.

Les Nations unies ont également créé un organe pour pouvoir accompagner la sortie des peuples de la colonisation. Le 27 novembre 1961, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la résolution 1654 (XVI) qui donne mandat au Comité spécial de la décolonisation qui permet d' « étudier l'application de la Déclaration, de formuler des suggestions et des recommandations quant aux progrès réalisés et à la mesure dans laquelle la Déclaration est mise en œuvre, et de faire rapport à l'Assemblée générale »<sup>77</sup>.

De manière plus récente, en 2001 l'Assemblée générale a été amenée à réaffirmer que « la réalisation universelle du droit à l'autodétermination de tous les peuples, y compris ceux qui sont soumis à une domination coloniale, étrangère ou extérieure, est une condition essentielle pour la

<sup>73</sup> Résolution 1514 (XV), Assemblée générale des nations unies, adoptée le 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux.

<sup>74</sup> Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 101-103, par. 191-193.

<sup>75</sup> ASAMOAH Oy, The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations, The Hague, 1966, pp. 177-185).

<sup>76</sup> HIGGINS Rosalyn, The International Court of Justice and Human Rights, in International law : Theory and Practice : essays in honour of Eric Suy, Karel Wellens (ed.), The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 694, citée par DRIF Hana, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU, mémoire de recherche, Institut des hautes études internationales, Paris-Panthéon-Assas (Paris.), 2018.

<sup>77</sup> Résolution 1654 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 27 novembre 1961.

garantie et le respect effectifs des droits de l'homme et pour la préservation et la promotion de ces droits. »<sup>78</sup>. Comme dans la résolution 637, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est étroitement lié à la protection des droits humains.

### *B. L'apport pratique de la jurisprudence internationale*

Si les résolutions des Nations unies aident à déterminer les contours du droit à l'autodétermination, c'est peut-être dans la jurisprudence de la CIJ que l'on trouve les applications les plus marquantes du principe. En effet, la juridiction des Nations unies a eu l'occasion, dans le cadre de l'affaire des *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, en 1971, d'affirmer que :

« [...] l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires [...] il n'y a guère de doute que la "mission sacrée de civilisation" avait pour objectif ultime l'autodétermination et l'indépendance des peuples en cause. Dans ce domaine comme dans les autres, le corpus juris gentium s'est beaucoup enrichi et, pour pouvoir s'acquitter fidèlement de ses fonctions, la Cour ne peut l'ignorer. »

<sup>79</sup>

La référence au « *corpus juris gentium* » peut être analysée comme une reconnaissance du caractère coutumier du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui sera ensuite explicitement consacrée dans l'affaire relative aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci au sujet du contenu de la résolution 2625<sup>80</sup>. Cette qualité coutumière est également confirmée par la Cour lorsqu'elle affirme l'applicabilité *erga omnes* des obligations incombant aux Etats relativement à la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à l'occasion de son arrêt rendu dans l'affaire du *Timor oriental*.

Le Timor oriental, un territoire non autonome reconnu comme tel par l'Assemblée générale des Nations unies depuis 1960<sup>81</sup>, a été colonisé par le Portugal pendant plus de quatre siècles. Ce n'est

---

<sup>78</sup> Résolution 56/141, « Réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination », adoptée le 19 Décembre 2001

<sup>79</sup> CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 31-32, par. 52- 53.)

<sup>80</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 101-103, par. 191-193.

<sup>81</sup> Résolution 1542 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 15 décembre 1960.

qu'à la suite de la révolution des Œillets au Portugal que le chemin vers l'autodétermination semble se construire pour ce territoire, mais en 1975, à l'issue d'une guerre civile sanglante, il est envahi par les forces militaires indonésiennes<sup>82</sup>. En 1989, l'Australie reconnaît officiellement l'annexion du territoire par l'Indonésie afin de pouvoir se lancer dans l'exploitation des ressources off-shore de la mer du Timor en concluant un accord avec l'Etat indonésien. Le traité du 11 décembre 1989 crée une zone de coopération économique dans le secteur. Le Portugal conteste devant la Cour internationale de Justice la conclusion d'un tel accord, jugeant que l'Australie a violé ses droits en tant que puissance administrante et, dans la foulée, a violé le droit du peuple timorais à l'autodétermination<sup>83</sup>. La question se pose alors de savoir si ce droit est opposable à l'Australie alors même qu'il est invoqué par le Portugal, qui n'en est *a priori* pas titulaire ; c'est alors que la CIJ va affirmer que ce droit est opposable *erga omnes*.

*« La Cour considère qu'il n'y a rien à redire à l'affirmation du Portugal selon laquelle le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il s'est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'organisation des Nations Unies, est un droit opposable erga omnes. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été reconnu par la Charte des Nations Unies et dans la jurisprudence de la Cour (...) il s'agit là d'un des principes essentiels du droit international contemporain. »<sup>84</sup>.*

Tiré de l'article 1 par. 2 de la Charte et de la pratique des Nations unies par ses résolutions, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes acquiert donc définitivement une portée coutumière en tant que « *principe essentiel du droit international contemporain* ». Pour autant, l'utilisation du référendum comme moyen de mise en œuvre de ce droit n'acquiert pas nécessairement la même portée ; maintenant que le fondement juridique du référendum d'autodétermination a été établi, il faut se pencher plus précisément sur l'organisation des référendums d'autodétermination par les Nations unies.

## Sous-section 2 : Les conditions d'intervention des Nations unies dans l'organisation des consultations populaires

---

<sup>82</sup> DURANT Frédéric, « Timor Loro Sa'e : la déstructuration d'un territoire », *Lusotopie*, vol. 8, n°1, 2001, p. 215-232.

<sup>83</sup> THOUVENIN, Jean-Marc, « L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du Timor oriental (Portugal c. Australie) » dans : *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995. pp. 328-353.

<sup>84</sup> CIJ, Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 90, p. 16, par. 29.

Les Nations unies ont diverses missions dans le cadre de l'organisation des référendums (A), dont une mission essentielle de protection du caractère démocratique de la consultation (B).

#### *A. La délimitation des missions des Nations unies dans l'organisation du référendum*

A plusieurs reprises, les Nations unies ont pris en charge l'organisation de référendums dans des territoires sous tutelle afin d'en déterminer le statut. Le Togo et les deux Cameroun, deux territoires placés sous mandat de la Société des Nations, sur lesquels l'Allemagne a renoncé à ses droits en vertu du traité de Versailles, obtiennent leur indépendance à l'issue de l'organisation de plébiscites par les Nations unies. Marcel Merle, à partir de ces exemples, a analysé les différentes phases de l'intervention de l'organisation internationale dans la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes par la voie référendaire. Il relève à titre préliminaire que le contexte de la tutelle exercée par l'organisation sur ces territoires rend plus aisée l'application de ses décisions, dans la mesure où l'Assemblée générale a compétence pour déterminer les modalités de la sortie du régime de tutelle<sup>85</sup>. Il relève ensuite trois temps de l'intervention onusienne : « 1) l'opportunité de l'organisation du plébiscite, 2) la nature de la consultation envisagée, 3) les modalités de la consultation »<sup>86</sup>.

La première question, celle de l'opportunité de l'organisation du plébiscite, soulève une tension importante : si les peuples disposent d'un droit à l'autodétermination, pourquoi la mise en œuvre de celui-ci dépend-elle du bon vouloir de l'Assemblée générale des Nations unies ? La situation de dépendance des territoires placés sous tutelle semble justifier que ce soit l'Assemblée qui organise le référendum, mais la tension demeure puisque toutes les levées de tutelles n'ont pas été soumises à la consultation du peuple. Le choix de l'Assemblée dépend uniquement de considérations de fait, et non de droit. Marcel Merle relève, à partir de son interprétation de la jurisprudence des Nations unies, plusieurs situations-types dans lesquelles l'Assemblée déclencherait un plébiscite d'autodétermination : lorsque « le statut envisagé pour le territoire comporte une solution autre que l'indépendance pure et simple », par exemple lorsque le rattachement à un autre Etat est envisagé, et « le cas où les populations n'ont pas été en mesure de se prononcer librement sur leur sort »<sup>87</sup>. Dans ces deux cas, l'Assemblée estime nécessaire de consulter la population.

<sup>85</sup> MERLE Marcel, « Les plébiscites organisés par les Nations unies », AFDI, vol. 7, 1961, pp. 425-445.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

Concernant le choix de la nature de la consultation, il est certain que la formulation de la question est particulièrement importante. Par exemple, dans le cas du Togo, le choix a été donné entre le maintien de la tutelle et le rattachement à la Côte d'Or, le peuple ayant voté à 58% pour le rattachement. Toutefois, ce choix ne prenait pas en compte le mouvement favorable au sein du peuple togolais de la réunion des deux parties du Togo sous la forme d'un Etat indépendant. La limitation des options présentées au peuple, qui est nécessaire pour l'établissement d'une majorité et qui évite l'éparpillement des votes, a pour conséquence de ne pas prendre en compte certains vœux qui auraient pu être exprimés par un peuple.

Enfin, concernant les modalités du vote, la question de la délimitation du territoire à consulter est cruciale. L'implantation du peuple est prise en compte et l'Assemblée décide soit de délimiter des zones électorales au sein desquels les votes seront dépouillés séparément, comme c'était le cas pour le Cameroun, soit l'entièreté du territoire est consultée, comme c'était le cas pour le Togo. Les Nations unies doivent alors s'appuyer sur des études des sentiments locaux réalisées en amont afin de pouvoir s'assurer que les sentiments d'appartenance des peuples sont bien pris en compte.

Lorsqu'une consultation est menée sous la supervision des Nations unies, « le choix populaire n'est qu'un élément de la situation. La décision finale appartient à l'Assemblée générale qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation quant à la validité, à la signification et à la portée des résultats » et la consultation n'entraîne pas d'effet juridique direct pour la population qui s'est exprimée. Ainsi, l'Assemblée générale statue sur le destin des deux Cameroun dans une résolution 1608 (XV) qui dispose que :

*« Décide que, les plébiscites ayant eu lieu séparément avec des résultats différents, l'Accord de tutelle... prendra fin... dans les conditions suivantes :*

*a) en ce qui concerne le Cameroun septentrional le 1er juin 1961, au moment où le Cameroun septentrional s'unira à la Fédération de Nigeria en tant que province séparée de la Région nord de la Nigeria;*

*b) en ce qui concerne le Cameroun méridional, 1er octobre 1961, au moment où le Cameroun méridional s'unira à la République du Cameroun. »* <sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Résolution 1608 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 21 avril 1961.

C'est bien une véritable décision, l'Assemblée « *a statué souverainement sur le sort des territoires* » et si « *les populations ont bien été conviées à faire connaître leurs préférences,[...] c'est l'Organisation des Nations Unies qui a seule qualité pour provoquer la consultation, en contrôler le déroulement et en interpréter, politiquement et juridiquement, les résultats.* »<sup>89</sup>. Le référendum n'est pas l'origine de la décision sur le sort du territoire, il en est la justification.

#### B. La mission de protection du caractère démocratique de la consultation

La République du Cameroun a voté contre la résolution 1608 (XV), après avoir critiqué la manière dont le Royaume-Uni avait administré le Cameroun septentrional et organisé le plébiscite, manière qui aurait « *modifié l'évolution politique du territoire et le déroulement normal de la consultation* »<sup>90</sup>.

La Cour a rejeté la demande au motif de l'impossibilité pour elle de rendre un arrêt qui aurait « *des conséquences pratiques* » : ainsi, « *au moment où la requête a été déposée, que la Cour ait eu ou non compétence pour trancher le différend, il reste que les circonstances qui se sont produites depuis lors rendent toute décision judiciaire sans objet* »<sup>91</sup>. Certes, les conséquences juridiques de la levée du régime de tutelle subséquente à la proclamation du résultat du plébiscite ne peuvent pas être remises en cause par un arrêt de la CIJ ; dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner le fond de la demande.

En effet, dans le déroulement du plébiscite, les Nations unies bénéficient de l'assistance des autorités locales. Le rôle de l'organisation est d'observer et de surveiller le déroulement de la consultation, en s'assurant que les autorités respectent les impératifs démocratiques relatifs aux élections. Les Nations unies envoient un Commissaire assisté par des observateurs afin de vérifier que les consignes relatives à l'inscription des citoyens sur les listes électorales soient respectées ; qu'aucune fraude ne soit commise pendant le déroulement du scrutin ; que le dépouillement soit effectué dans les règles et que le résultat des votes ne soit pas falsifié<sup>92</sup>.

Toutefois, l'analyse du mémoire du Gouvernement de la République fédérale du Cameroun permet de pointer du doigt les insuffisances du contrôle onusien sur le déroulement du plébiscite. L'Etat relève que la distribution des cartes électorales a été faite par « *des agents de la force publique*

---

<sup>89</sup> MERLE Marcel, op. cit.

<sup>90</sup> CIJ, Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), arrêt sur les exceptions préliminaires du 2 décembre avril 1963.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> MERLE Marcel, op. cit.

nigérienne », un fait qui soulève des « inquiétudes sur l'impartialité de la consultation ». Il indique également à la Cour que « le climat social dans la période préparatoire au plébiscite a été fort défavorable aux partisans de la réunification. », soulève plusieurs arguments relatifs au caractère discriminatoire des listes électorales, l'absence de respect du secret du vote, des irrégularités diverses pendant la campagne, le vote et le dépouillement et conclut que :

*« L'examen détaillé des différentes opérations du plébiscite laisse donc une désagréable impression de machinations, d'artifices, de tromperies, qu'il aurait été facile d'éviter par des mesures bien connues, parfaitement éprouvées, et généralement appliquées dans les élections libres. »<sup>93</sup>*

Ces constatations jettent une ombre sur l'efficacité du contrôle des Nations unies. Son pouvoir décisionnaire, qui lui permet de déterminer le statut des territoires sous tutelle sur le fondement des référendums, est faillible s'il se fonde sur des consultations menées dans des conditions non démocratiques. La dépendance des Nations unies au concours des autorités locales est dangereuse pour l'intégrité du scrutin.

Sarah Wambaugh, en 1933, avait réfléchi à la liste des conditions qui rendrait démocratique une consultation internationale. Cette liste, quoique très ambitieuse, est une bonne indication des conditions qui feraient d'une consultation un véritable référendum démocratique.

*« Measures to be taken to secure a free and fair international plebiscite vote :*

- 1. The plebiscite must be held under the formal agreement of both parties.*
- 2. The area must be neutralized and the agreement must clearly provide this.*
- 3. On the signing of the agreement the area must be put at once under international control.*
- 4. All troops of both parties must be evacuated at once.*
- 5. A plebiscite commission of unquestioned neutrals, acceptable to both states, must be set up.*
- 6. This commission must be supported by a police force of its own, however small.*
- 7. The commission must have complete power over the administration of the area, itself taking the place of the highest officials.*
- 8. It must have sufficient personnel to exercise this power effectively.*

<sup>93</sup> CIJ, Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), mémoire du Gouvernement de la République fédérale du Cameroun déposé au Greffe le 12 décembre 1961.

9. *It must exercise this power for a sufficient time in advance of the vote to establish confidence that a change of sovereignty is possible.*
10. *It must remove the local key official and replace them with its own appointees approved by both.*
11. *It must set up an effective organization for supervision of all officials, using the local administrative divisions as the bases.*
12. *It must immediately reorganize the police.*
13. *It must immediately reorganize the judicial system, cutting off the local courts from the higher courts outside the area.*
14. *It must set up a plebiscite tribunal to have exclusive jurisdiction over all plebiscite offenses.*
15. *The regulations for registration and voting must allow sufficient time for all processes of registration.*
16. *They must provide adequate tests of identity of the applicants for registration.*
17. *They must provide adequate penalties.*
18. *The suffrage must include women as well as men; it should also include illiterates and prisoners. »<sup>94</sup>*

Le respect de ces conditions assurerait que l'expression du peuple soit la plus libre et éclairée possible. Toutefois, elles n'ont jamais été toutes réunies dans le cadre de référendums soumis à la supervision des Nations unies. Cette utopie pourrait peut-être un jour être atteinte, si la mise en œuvre du droit à l'autodétermination ne faisait pas déjà l'objet de nombreuses autres difficultés.

## **Chapitre 2 : Les difficultés de mise en œuvre du droit à l'autodétermination**

La mise en œuvre du droit à l'autodétermination dans le cadre des Nations unies est rendue difficile par le fait que les consultations sont fondées sur une norme aux contours juridiques flous (section 1), mais également du fait de certains obstacles pratiques (section 2).

### Section 1 : Les difficultés théoriques de la mise en œuvre d'un droit aux contours juridiques flous

---

<sup>94</sup> WAMBAUGH Sarah, *Plebiscites since the World War*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1933, p. 506

L'organisation des référendums onusiens rencontre deux obstacles théoriques : l'absence de définition précise des titulaires du droit des peuples (sous-section 1) et la nécessité de concilier l'application de ce droit avec d'autres principes de droit international public (sous-section 2).

### Sous-section 1 : Le problème de la titularité du droit des peuples

L'absence de définition normative des « peuples » soulève avant tout la problématique de la reconnaissance d'un droit des peuples en dehors des situations coloniales (A), mais également un enjeu pratique relatif à la définition du corps électoral (B).

#### *A. L'enjeu théorique de l'existence d'un droit des peuples à l'autodétermination hors situation coloniale*

Le point de contention fondamental de toute étude portant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, particulièrement en matière de référendum d'autodétermination, porte sur la question de la détermination du titulaire du droit à l'autodétermination externe. En effet, le « peuple » n'est pas défini en droit international public de façon distincte de l'Etat<sup>95</sup>. Des définitions sociologiques peuvent permettre de faire référence à des éléments tels que le sentiment d'appartenance, les origines historiques de l'implantation de la population sur un territoire, une langue commune... Mais aucune définition précise ne peut être établie.

Pour Charles Chaumont, tenter une définition *a priori* du concept de peuple, qui viserait ainsi à l'enfermer dans une détermination abstraite, c'est négliger la « *liberté concrète* » du peuple. De fait et faute d'une véritable définition, l'appréhension du peuple « *se fait dans le mouvement même d'un peuple, et bien entendu ce mouvement ne peut être que concret et repose sur une intensité de volonté. Il s'agit donc, non d'une caractéristique prédéterminée mais d'une action* »<sup>96</sup>.

Toutefois, malgré cette absence de définition, il demeure particulièrement crucial d'analyser la façon dont le droit international a pu se saisir de la question du peuple en matière référendaire. En effet, la détermination du titulaire du droit à disposer de lui-même entraîne plusieurs conséquences dont la plus importante demeure la délimitation du corps électoral : qui est consulté sur son statut

---

<sup>95</sup> PIERRE-CAPS Stéphane, « Le peuple à l'interface du droit constitutionnel et du droit international », *Civitas Europa*, 2014/1 (N° 32), p. 5-20.

<sup>96</sup> CHAUMONT Charles, « Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes », *Annuaire du Tiers-Monde*, 1976, p. 16.

politique ? Comment déterminer qui peut légitimement revendiquer une modification des frontières sur le fondement de son sentiment d'appartenir à un peuple ?

Deux situations méritent ici d'être distinguées. D'une part, l'hypothèse de l'autodétermination d'un peuple dans le cadre du processus de décolonisation. D'autre part, l'hypothèse de l'existence d'un droit de « tous » les peuples.

Dans le cadre du processus de décolonisation, les Nations unies reconnaissent sans équivoque le droit des territoires non autonomes à l'autodétermination. Sont qualifiés de non autonomes, aux termes du chapitre XI de la Charte des Nations Unies, les « territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ». Dans sa résolution 66 (I) du 14 décembre 1946, l'Assemblée générale a dressé la liste des 72 territoires auxquels s'appliquait le chapitre XI de la Charte. En 1963, le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux a approuvé une liste préliminaire de territoires auxquels s'appliquait la Déclaration. À l'heure actuelle, il reste 17 territoires non autonomes. Un territoire non-autonome peut avoir refusé l'indépendance par référendum et rester sur cette liste : c'est notamment le cas du Tokelau, dont la population s'est prononcée en 2006 et en 2007 sur son statut et qui a refusé par deux fois de se séparer de la Nouvelle-Zélande. Tant qu'il n'a pas pris son indépendance, ce peuple conserve son droit de disposer de lui-même.

Concernant l'extension de l'autodétermination hors situations coloniales, l'article premier des deux Pactes de 1966 reconnaît qu'il existe un droit international général de « tous » les peuples à l'autodétermination (« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes », NBP), mais l'existence d'un tel droit général en dehors des situations de colonisation est encore remise en cause par une part de la doctrine internationaliste<sup>97</sup>.

Pour définir le peuple, Christophe Charbonneau établit deux séries de critères : des critères subjectifs et des critères objectifs<sup>98</sup>. Les critères objectifs sont « *des caractéristiques communes inhérentes à l'individu tels la religion, la race, la langue, l'histoire et la culture* » ; l'auteur précise que « *souvent, la langue suffit* ». Ces critères forment l'identité collective du peuple.

<sup>97</sup> voir notamment : DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », *Pouvoirs*. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 4160 ; CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, p. 111-130 ; CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *Revue québécoise de droit international*, 1er avril 1985.

<sup>98</sup> CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *op. cit.*

Les critères subjectifs se rapportent à « *une prise de conscience nationale* », qui doit s'ajouter à l'identité collective. Enfin, il ajoute un critère « *volontariste* » qu'il dénomme le « *vouloir-collectif* » : citant le constitutionnaliste Jacques Brossard, il définit ce vouloir-collectif comme le fait que « *le groupe concerné doit avoir, en outre, la volonté de durer et de le faire en conservant ses caractères et ses valeurs spécifiques* ». Ce critère est essentiel mais difficile à appréhender lorsqu'une population est dispersée ; l'auteur ajoute donc un dernier « *sous-critère* » de « *territorialité* ». Le sentiment d'appartenance du peuple doit avoir des ramifications territoriales.

Le problème fondamental de cette méthode d'identification des peuples est que le critère central du « *vouloir-collectif* » repose nécessairement sur un processus d'« *auto-qualification* ». Ainsi, la possibilité de reconnaître un droit à l'autodétermination externe et à l'organisation d'un référendum à tout groupe s'auto-définissant comme un peuple entraîne de nombreux risques de balkanisation et d'instabilité des frontières.

C'est pourquoi une part de la doctrine choisit de limiter le champ d'applicabilité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes aux situations de colonisation<sup>99</sup>, faisant du droit à l'autodétermination externe un « *droit à réalisation instantanée s'épuisant dans un unique usage* »<sup>100</sup>.

Ainsi, des auteurs comme Jean-François Dobelle peuvent affirmer qu'« *il n'existe pas de critères objectifs permettant de déterminer avec certitude les titulaires du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les peuples ont certes le droit indéniable de se soustraire à un statut politique impliquant une « subjugation, domination ou exploitation étrangères » (pour reprendre les termes de l'Assemblée générale de l'ONU). Mais que recouvrent au juste ces concepts ? A coup sûr, une situation de type colonial.<sup>101</sup>* ». Les titulaires du droit à l'autodétermination ne seraient donc que les peuples colonisés. Toutefois, cette conception est minoritaire et la majorité des auteurs ayant étudié le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à l'instar du professeur Calogeropoulos-Stratis, n'acceptent pas de réduire ce droit aux situations coloniales. Il affirme ainsi que :

*« Limiter le droit à la libre détermination uniquement à la libération coloniale, présumer la volonté des intéressés et déclarer qu'une fois l'indépendance acquise, rien ne peut être mis*

---

<sup>99</sup> GINGRAS Denis, « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », Laval théologique et philosophique, vol. 53, n°2, 2 juin 1997, p. 365-375.

<sup>100</sup> COT Jean-Pierre et PELLET Alain, La Charte des Nations unies ; commentaire article par article, 3ème éd., Economica, 2005, p. 345.

<sup>101</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », op. cit.

*en cause, concernant le statut qui en résulte, est contraire à la conception du principe même du droit des peuples et à l'idée démocratique où prime la volonté des intéressés [...]. On introduit ainsi l'idée qu'une fois l'État constitué, celui-ci est le dépositaire et le garant de la libre disposition du peuple qu'il régit, ce qui amène à faire du droit des peuples un droit de l'État et non du peuple. »<sup>102</sup>.*

### *B. L'enjeu de la délimitation du corps électoral*

Il n'existe pas de définition des titulaires du droit à l'autodétermination en droit international ; pour autant, même dans la situation où l'attribution de ce droit est bien reconnue par la société internationale, l'organisation des listes électorales peut s'avérer complexe.

C'était le cas dans la mise en œuvre du droit à l'autodétermination du peuple sahraoui. Le Sahara occidental est une ancienne colonie espagnole et le seul territoire du continent africain dont le statut postcolonial reste en suspens. Il est disputé depuis des décennies par plusieurs parties : le Maroc, la Mauritanie et le Front Polisario. Le Front Polisario est un mouvement de libération du peuple sahraoui créé en mai 1973 avec l'appui de l'Algérie, revendiquant la création d'un Etat sahraoui indépendant. Le Sahara occidental, d'après les Nations Unies, est un « territoire non autonome » qui attend encore le parachèvement de sa décolonisation. C'est le Maroc qui revendique, dès 1963, cette reconnaissance de la situation de colonisation de la région. Sous pression de l'ONU, l'Espagne s'est engagée en 1974 à organiser un référendum d'autodétermination sur le territoire. Le Maroc, qui s'était longtemps montré favorable à une telle consultation, annonce s'opposer fermement à toute indépendance du territoire sur lequel il revendique sa souveraineté territoriale.

L'Assemblée générale des Nations unies pose alors deux questions à la CIJ le 13 décembre 1974<sup>103</sup> : « I. *Le Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (terra nullius) ?* », et si la réponse à la première question est négative : « II. *Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ?* ».

La CIJ a répondu en affirmant que le Sahara occidental n'était pas une *terra nullius* au moment de sa colonisation par l'Espagne, établissant qu'au moment de la colonisation par l'Espagne la région

---

<sup>102</sup> CALOGEROPOULOS-STRATIS Spyros, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1973, p. 194.

<sup>103</sup> Résolution 3292 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 1974.

était peuplée de tribus nomades socialement et politiquement organisées et placées sous l'autorité de chefs aptes à les représenter.

En réponse à la seconde question, la Cour reconnaît l'existence de liens de la population sahraouie avec le Maroc et la Mauritanie, mais n'a « *pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire* »<sup>104</sup>. Dès lors, le peuple sahraoui dispose bien d'un droit à l'autodétermination externe.

La décolonisation du territoire doit être opérée par « *l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire* » selon la CIJ, soit à travers un référendum d'autodétermination comme l'ont exigé les résolutions de l'Assemblée générale (résolution 2229 (XXI), 20 décembre 1966 ; résolution 3458 (XXX), 10 décembre 1975 ; résolution 38/40, 7 décembre 1983) et du Conseil de sécurité (résolution 658 (1990), 27 juin 1990 ; résolution 690 (1991), 29 avril 1991 ; résolution 973 (1995), 13 janvier 1995).

Le Conseil de sécurité avait publié un Plan de règlement par deux résolutions de 1990 et 1991, agréé par les deux parties au conflit (le Royaume du Maroc et le Front Polisario), complété par de nouveaux accords entre les parties conclus en 1997 et 1999. A cette fin, le Conseil de sécurité avait instauré la mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)<sup>105</sup>, ayant notamment pour objectif de recenser la liste des votants au référendum en décembre 1999. A ce jour, la MINURSO n'a toujours pas organisé le référendum d'indépendance du fait de l'absence de coopération du Royaume du Maroc. Le mandat de cette Mission est systématiquement renouvelé par les Nations unies face à l'insolvabilité actuelle du conflit et a été prorogé jusqu'au 31 octobre 2024 par une résolution du Conseil de sécurité<sup>106</sup>.

En effet, l'un des problèmes fondamentaux qui empêchent depuis des dizaines d'années l'organisation d'un référendum d'autodétermination provient de l'organisation de la population implantée au Sahara occidental, dont la qualité de peuple disposant d'un droit à l'autodétermination est bien reconnue tant dans les nombreuses résolutions de l'ONU sur le sujet que dans l'avis consultatif rendu par la CIJ.

<sup>104</sup> CIJ, Avis consultatif sur le Sahara occidental, 16 octobre 1975.

<sup>105</sup> Résolution 690 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 29 avril 1991.

<sup>106</sup> Résolution du 2703 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 30 octobre 2023.

Population nomade et dispersée, elle ne se prête pas aisément à l'établissement de listes électorales. De plus, la question du droit de vote des Sahraouis réfugiés en Algérie et en Mauritanie, qui avaient fui la répression espagnole, rend l'établissement de cette liste d'autant plus complexe<sup>107</sup>. En 1981, le Maroc participe au sommet de l'OUA et le roi Hassan II donne son consentement au principe de l'organisation d'un référendum, précisant que devraient être habilités à prendre part au référendum :

« Tous les Sahraouis ayant atteint l'âge électoral fixé à 18 ans ou plus, et ayant été dénombrés lors du recensement effectué en 1974 par les autorités espagnoles. Dans la détermination de la population réfugiée du Sahara occidental dans les pays voisins, l'on devrait se baser sur les documents pertinents du HCR des Nations unies. De même, on devra tenir compte du taux de croissance démographique de la population sahraouie internationalement reconnu. »<sup>108</sup>

La principale question consiste à savoir si on peut s'appuyer sur le recensement de la population sahraouie effectué en 1974 par les autorités espagnoles. Le Polisario estime que ce recensement est pour l'essentiel fiable et qu'il ne saurait être complété que de manière marginale (indication des personnes décédées, examen des demandes des personnes qui n'auraient pas été dénombrées en 1974, etc.). Le Maroc considère, en revanche, que plusieurs dizaines de milliers de Sahraouis ne figurant pas sur la liste de 1974 devraient pouvoir participer à la consultation<sup>109</sup>. Le principe d'un élargissement finit par être négocié et l'accord est accepté par le roi Hassan II<sup>110</sup>, et les négociations sous l'égide de l'ONU et de l'OUA se poursuivent. Le Maroc souhaite inscrire sur les listes des Marocains installés au Sahara et des Sahraouis installés au Maroc, afin de faire pencher le scrutin en faveur du rattachement au Royaume.

Pour modifier le corps électoral et ajouter aux listes des Sahraouis non inscrits sur le recensement espagnol de 1974, la Commission d'identification de la MINURSO fait appel aux témoignages de chefs de tribus :

*« Les opérations d'enregistrement et d'identification des votants potentiels débutent, le 28 août 1994, par des tribus reconnues par les protagonistes. Les membres de la Commission d'identification de la Minurso organisent des séances d'identification dans des centres, en présence d'observateurs de l'oua, du Maroc, du Front Polisario, ainsi que de chefs de tribus ou chioukh, appartenant à chacune des parties. Les témoignages des chefs de tribus,*

---

<sup>107</sup> Référendum au Sahara occidental, L'OUA et les positions marocaines, dans : Monde Arabe 1981/4 (N° 94), Éditions La Documentation française, p. 99-108.

<sup>108</sup> Décision du Comité de mise en œuvre sur le Sahara occidental (OUA), Nairobi, 24-26 août 1981.

<sup>109</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », op. cit.

<sup>110</sup> CALLIES DE SALIES Bruno, « Sahara occidental : l'enlèvement du plan de paix », Confluences Méditerranée, 2003/2 (N° 45), p. 165-170.

*non prévues initialement, doivent permettre l'identification en l'absence de documents administratifs espagnols incontestables.* »<sup>111</sup>

Mais le recueil des témoignages est complexe, notamment du fait de l'absence de consensus sur le nombre de chefs de tribus nécessaire pour légitimer l'inscription de nouvelles personnes sur les listes. La situation s'enlise, les accords tentés par James Baker, envoyé spécial du Secrétaire général Kofi Annan, échouent les uns après les autres. Aujourd'hui, le Maroc a brisé le cessez-le-feu depuis 2020 et s'oppose farouchement à la tenue d'un référendum qui pourrait mener à l'indépendance de la région. La situation, qui soulève d'autres enjeux cruciaux sur lesquels il faudra revenir, est représentative du caractère capital de la désignation des titulaires du droit à l'autodétermination.

### Sous-section 2 : La conciliation avec d'autres principes du droit international public

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doit se concilier avec le principe de l'intégrité territoriale (A) ainsi qu'avec le principe de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation (B).

#### *A. La conciliation avec le principe de l'intégrité territoriale*

L'article 2§4 de la Charte des Nations unies impose à ses membres de s'abstenir « *dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies* ». De la même façon, la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies, condamne le fait pour un État d'autoriser ou d'encourager « *une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant* ». Dans la mise en œuvre d'un référendum d'autodétermination, il semble que le point de tension fondamental soit l'atteinte causée à l'intégrité territoriale de l'Etat dont le peuple souhaite se séparer.

En effet, le respect par les Etats de la souveraineté des autres Etats passe avant tout par le respect de l'intégrité territoriale. De fait, la souveraineté s'exerce avant tout sur un territoire, et elle a comme caractéristique d'être « *exclusive et absolue* », comme l'affirme la Cour suprême des Etats-Unis

---

<sup>111</sup> Ibid.

dès 1812<sup>112</sup>. Le principe du respect de la souveraineté territoriale est un principe fondamental du droit international, la CIJ l'affirmant notamment dans l'affaire du Détroit de Corfou en 1949 dans laquelle elle établit que « *le respect de la souveraineté territoriale est une des bases essentielles des rapports internationaux* »<sup>113</sup>.

L'assimilation de la souveraineté à l'indépendance a ensuite pu être affirmée par une juridiction internationale à l'occasion de la sentence rendue dans l'affaire de l'Île de Palmas, dans laquelle l'arbitre Max Huber a affirmé que « *la souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques* »<sup>114</sup>.

Par ailleurs, le caractère exclusif de l'utilisation du territoire est également consacré dans l'affaire du Lotus, à l'occasion de laquelle la CPJI a pu établir le principe fondamental selon lequel « *la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure - sauf règle permissive contraire - tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État* »<sup>115</sup>. La restriction première à la souveraineté des États imposée par le droit international est donc la nécessité de respecter la souveraineté des autres États. Les limites de la souveraineté étatique correspondent aux limites du territoire de l'État.

Dans le cadre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en matière de décolonisation, son exercice est territorialement délimité par l'étendue du territoire sur lequel s'étend la population colonisée : c'est donc l'implantation de la population qui est prise en compte, et le droit s'attache au peuple et non au territoire du fait du principe du respect de la règle *uti possidetis juris*<sup>116</sup>. Dans la même lignée, le juge Dillard affirme dans son opinion individuelle rendue dans l'affaire du Sahara occidental que ce sont les peuples qui déterminent les destins des territoires, et non les territoires qui déterminent les destins des peuples : « *It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people* »<sup>117</sup>. Le droit à l'autodétermination est un droit associé à la collectivité du peuple, pas au territoire sur lequel il s'exerce. Ainsi, le référendum sur le statut politique d'un territoire est attaché à la collectivité qui l'exerce et non pas au territoire dont il définit le statut.

---

<sup>112</sup> USSC, *The Exchange v. McFaddon*, 1812, 11 US 116

<sup>113</sup> CIJ, *Affaire du détroit de Corfou* (Royaume-Uni c. Albanie), Arrêt du 9 avril 1949, CIJ Rec. 1949, p. 7

<sup>114</sup> CPA, *Affaire de l'île de Palmas* (États-Unis d'Amérique c. Pays-Bas), sentence du 4 avril 1928, RIAA vol. 2, p. 838839

<sup>115</sup> CPJI, *Affaire du Lotus*, arrêt du 7 septembre 1927, série A, n° 10, p. 18

<sup>116</sup> Voir développement sur l'affaire de l'île des Chagos et le principe de *uti possidetis juris*.

<sup>117</sup> CIJ, *Sahara occidental*, avis consultatif, Opinion individuelle du Juge Dillard, p. 122.

Le principe de l'intégrité territoriale pose certaines limites dans l'organisation des plébiscites ; ici, il ne s'agira pas d'envisager comment l'exercice du droit à l'autodétermination pourrait porter atteinte au principe de l'intégrité territoriale mais plutôt comment il entraîne la nécessité du respect de certaines conditions dans la mise en œuvre de ce droit.

La jurisprudence de la CIJ dans l'affaire de l'archipel des Chagos est une bonne illustration de cette nécessité de respecter le principe de l'intégrité territoriale dans la mise en œuvre du droit à l'autodétermination.

Lorsque le Royaume-Uni, puissance administrante de l'île Maurice, décide d'accorder l'indépendance à ce territoire, elle n'inclut pas dans cet effort de décolonisation l'archipel des Chagos qui demeure sous administration britannique. Cette séparation de l'archipel du territoire mauricien soulève une problématique que l'Assemblée générale des Nations unies va soumettre à la CIJ par la résolution 71/292 adoptée le 22 juin 2017. La première question soumise à avis consultatif est celle de savoir si cette séparation a pour conséquence d'invalider le processus de décolonisation de l'île Maurice, et la CIJ y répond par l'affirmative.

Face à l'argument des parties selon lequel « *le caractère coutumier du droit à l'autodétermination n'emportait pas l'obligation de le mettre en œuvre dans les limites du territoire non autonome* », la CIJ rappelle que « *le droit à l'autodétermination du peuple concerné est défini par référence à l'ensemble du territoire non autonome, ainsi que le souligne le paragraphe 6 précité de la résolution 1514 (XV)* »<sup>118</sup>. Elle poursuit :

*« Tant la pratique des Etats que l'opinio juris, au cours de la période pertinente, confirment le caractère coutumier du droit à l'intégrité territoriale d'un territoire non autonome, qui constitue le corollaire du droit à l'autodétermination. Aucun cas n'a été porté à l'attention de la Cour dans lequel, postérieurement à la résolution 1514 (XV), l'Assemblée générale ou tout autre organe des Nations Unies aurait considéré comme licite le détachement par la puissance administrante d'une partie d'un territoire non autonome en vue de le maintenir sous le joug colonial. Les Etats n'ont cessé de souligner que le respect de l'intégrité territoriale d'un territoire non autonome était un élément clef de l'exercice du droit à l'autodétermination en droit international. La Cour considère que les peuples des territoires non autonomes sont habilités à exercer leur droit à l'autodétermination sur*

---

<sup>118</sup> CIJ, Avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, 25 février 2019.

*l'ensemble de leur territoire, dont l'intégrité doit être respectée par la puissance administrante.* »<sup>119</sup>

De cette obligation de respecter l'intégrité territoriale des territoires non-autonomes, une règle peut sans doute être déduite en matière de délimitation du territoire à consulter dans le cadre d'un référendum d'autodétermination : la puissance administrante ne saurait conduire ce référendum sur un territoire restreint. L'entièreté du territoire colonisé doit faire l'objet de l'exercice du droit à l'autodétermination, et le référendum doit donc porter sur le statut de ce territoire dans son ensemble, sans restriction.

Ainsi, puisque « *la licéité de la sécession est soumise au respect du principe uti possidetis juris, qui érige les anciennes frontières administratives (notamment au sein d'empires coloniaux) en frontières internationales* », alors un « *référendum peut donc seulement déterminer le sort d'une « unité d'autodétermination », sans redessiner les frontières administratives existantes* »<sup>120</sup>. Les deux principes, nés de la même nécessité de remédier aux injustices de la colonisation, semblent donc pouvoir être compatibles dans la mesure où le référendum est organisé dans le respect de l'intégrité du territoire non-autonome.

#### *B. La conciliation avec le principe de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation*

Dans le cadre du processus de décolonisation, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doit également se concilier avec la règle *uti possidetis juris* et avec le principe de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.

Le principe juridique de l'*uti possidetis juris* trouve son origine au moment de l'émancipation coloniale des républiques américaines à l'égard de la Couronne espagnole au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>121</sup>. Ce principe garantit le maintien du tracé des frontières coloniales aux nouveaux États indépendants, afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de *terra nullius* entre les États une fois le retrait de l'Espagne effectué<sup>122</sup>. Il s'agit également d'assurer une certaine stabilité dans la région, en empêchant d'éventuels conflits territoriaux. À la fois principe de droit constitutionnel et principe de droit

---

<sup>119</sup> CIJ, Avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, 25 février 2019.

<sup>120</sup> CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », dans : François Dubet éd., *Politiques des frontières*. Paris, La Découverte, « Recherches/Fondation pour les sciences sociales », 2018, p. 29-49.

<sup>121</sup> IGNACIO SANCHEZ RODRIGUEZ Luis, « L'*uti possidetis* et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers (Volume 263) », dans : *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1997.

<sup>122</sup> SA, Conseil fédéral helvétique, 24 mars 1922.

international, il est énoncé dans les constitutions de nombreux États d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud.

Aujourd'hui, ce principe peut être défini comme « *le principe selon lequel doivent être respectées et maintenues en l'état les frontières coloniales héritées, au moment de leur indépendance, par les nouveaux Etats* »<sup>123</sup>. La règle de *l'uti possidetis* permet ainsi une véritable stabilité des frontières. Fondé sur le principe d'intangibilité des frontières, *l'uti possidetis juris* permet aux États nouvellement indépendants de conserver leurs frontières pour l'avenir.

Concernant la portée juridique de ce principe, même si ce principe s'est d'abord développé en Amérique du Sud au début du XIXème siècle, il n'est pas une coutume régionale. En effet, la Cour internationale de Justice a rappelé « *qu'il faut y voir l'application d'une règle générale valable et en vigueur, et non pas une simple pratique de fait qui aurait contribué à la formation graduelle d'un principe de droit coutumier dont la valeur serait limitée au continent africain, comme elle l'aurait été auparavant à l'Amérique centrale et méridionale* »<sup>124</sup>.

Le fait que l'application de *l'uti possidetis* soit étroitement liée au respect de l'intangibilité des frontières en fait « *incontestablement une règle de droit international général* »<sup>125</sup>. Il « *constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste* ». La règle de *l'uti possidetis* est ainsi un principe « *d'ordre général nécessairement lié à la décolonisation* » et s'est « *maintenu au rang des principes juridiques les plus importants* »<sup>126</sup>.

Ce principe est considéré comme ayant une portée universelle<sup>127</sup>, et est donc applicable aux situations de décolonisation passant par l'organisation d'un référendum. En effet, « *l'uti possidetis est valable quelle que soit la procédure pour établir une frontière (traité, loi interne, acte unilatéral....) et, par sa généralisation, recouvre les cas de successions d'Etats que le processus soit issu de la décolonisation ou entre dans le cadre plus récent des sécessions et dissolutions d'États. Les Etats dans leur grande majorité (par l'acceptation de la codification et par la pratique), la*

---

<sup>123</sup> PINHO CAMPINOS Joaquin Jorge, « L'actualité de *l'uti possidetis* », dans SFDI, colloque de Poitiers, La frontière, Paris, 1980, p. 95.

<sup>124</sup> CIJ, Affaire du Sahara Occidental Vol.5, Exposés oraux et correspondance 1975, Mémoires, plaidoiries et documents, p. 315

<sup>125</sup> 73 CIJ, Affaire du Sahara Occidental précitée, p. 318.

<sup>126</sup> CIJ, Affaire du différend frontalier (Burkina Faso c. Mali), 1986, par. 20-26.

<sup>127</sup> SOREL Jean-Marc, *L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique : Essai de réactualisation*, AFDI, 1994.

*jurisprudence et la doctrine semblent converger pour reconnaître à ce principe une suprématie*  
»<sup>128</sup>.

Dans l'affaire Burkina Faso/Mali, la Cour internationale de Justice a eu la possibilité de se prononcer sur la compatibilité et les rapports entre ce principe et le droit d'autodétermination des peuples. En effet, le Mali avait allégué que l'autodétermination avait la primauté sur le principe de l'intangibilité des frontières. Sans répondre directement à la question de la hiérarchie entre les deux règles, la Cour donne néanmoins dans son *dictum* une indication sur leur compatibilité.

Dans son arrêt, la CIJ a décrit ce principe comme « *une solution de sagesse visant à préserver les acquis des peuples qui ont lutté pour leur indépendance et à éviter la rupture d'un équilibre qui ferait perdre au continent africain le bénéfice de tant de sacrifices* » et souligne que « *c'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les Etats africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples* »<sup>129</sup>.

Pour Giuseppe Nesi, l'avis de la Cour n'est pas très clairement établi sur la question de savoir si, au nom du besoin vital de stabilité des relations interafricaines, « *l'uti possidetis iuris l'emporte, ou limite le droit d'autodétermination des peuples ou si, au contraire, elle suggère une modération réciproque des deux normes* »<sup>130</sup>.

Dans d'autres affaires, il semble que les deux principes soient non seulement compatibles, mais ils participeraient au soutien de la même prétention juridique. C'est le cas notamment dans l'affaire déjà évoquée du Sahara occidental, dans laquelle « *l'uti possidetis non seulement n'est pas en contradiction avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais il constitue un support essentiel et une raison supplémentaire pour la reconnaissance du droit du peuple sahraoui à son autodétermination* »<sup>131</sup> comme le relève le professeur Kohen. Dès lors, ces deux principes peuvent agir de concert dans le cadre de la décolonisation, l'un régissant la question de la délimitation du territoire et l'autre s'attachant aux droits du peuple installé sur ce territoire.

<sup>128</sup>Ibid, p. 13.

<sup>129</sup> CIJ, Affaire du différend frontalier (Burkina Faso c. Mali), 1986, par. 25.

<sup>130</sup> NESI Giuseppe, « L'uti possidetis hors du contexte de la décolonisation : le cas de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, volume 44, 1998. pp. 1-23

<sup>131</sup> KOHEN Marcelo G., « Chapitre VI. L'uti possidetis : un paradigme du rapport entre la possession et les titres de souveraineté territoriale », dans : *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Graduate Institute Publications, 1997.

## Section 2 : Les obstacles à l'actualisation du droit à l'autodétermination par référendum

Les effets du référendum en droit international ne font pas l'objet d'une délimitation normative (sous-section 1), un fait s'explique sans doute par la limitation des pouvoirs des Nations unies par la souveraineté des Etats (sous-section 2).

### Sous-section 1 : L'absence de délimitation normative des effets du référendum

Le recours au référendum pour mettre en œuvre le droit à l'autodétermination n'est ni nécessaire (A), ni suffisant (B).

#### *A. L'absence de nécessité du recours au référendum pour l'autodétermination*

Si le référendum est la voie privilégiée de l'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'est toutefois ni nécessaire, ni suffisant pour que les Nations unies reconnaissent l'indépendance d'un Etat. Comme l'affirme Jean-François Dobelle :

*« Pas davantage aujourd'hui qu'hier le référendum n'est le corollaire indispensable de l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination. Il est au contraire frappant de constater que les principales mutations territoriales contemporaines, postérieures à la décolonisation, ont ignoré totalement le référendum. »<sup>132</sup>.*

Ainsi, l'absence de référendum n'empêche aucunement les mutations territoriales, et l'expression de la volonté du peuple n'a jamais été érigée en condition sine qua none de la licéité d'une déclaration unilatérale d'indépendance.

Pour autant, la majorité des instruments des Nations unies font référence à la nécessité de l'expression de cette volonté populaire pour mettre en œuvre le droit à l'autodétermination. Ainsi, en vertu du principe VII de la résolution 1541 (XV), « *la libre association doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées* ». De même, suivant le principe IX, « *l'intégration devra s'être faite dans les conditions suivantes: b) L'intégration doit résulter du désir librement exprimé*

---

<sup>132</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », Pouvoirs. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60.

*des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes* ». Il semble alors que l'organisation d'un référendum soit nécessaire pour légitimer une prétention de sécession ou de rattachement à un autre Etat sur le fondement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Toutefois, la Cour internationale de Justice a explicitement établi que le référendum n'était pas un pré-requis pour l'autodétermination. Dans son arrêt rendu sur le cas du *Sahara occidental* en 1975, elle affirme que :

*« La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un « peuple » pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales. »<sup>133</sup>*

L'affirmation du pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée générale de décider de la nécessité d'une consultation populaire permet dès à présent d'établir une idée fondamentale à cette étude : le référendum, s'il peut permettre aux peuples d'invoquer leur droit à disposer d'eux-mêmes, n'est pas nécessaire à l'exercice du droit à l'autodétermination externe.

Ainsi, *« [l]e droit à l'autodétermination laisse à l'Assemblée générale une certaine latitude quant aux formes et aux procédés selon lesquels ce droit doit être mis en œuvre »<sup>134</sup>*. Dans l'affaire de la séparation de l'archipel des Chagos, la CIJ le réaffirme : *« le droit à l'autodétermination, en droit international coutumier, n'impose pas un mécanisme particulier pour sa mise en œuvre dans tous les cas »*.<sup>135</sup>

### *B. L'insuffisance du référendum pour établir l'autodétermination*

A l'inverse, l'organisation d'un référendum n'est également pas une condition suffisante pour justifier la licéité d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Ainsi, si la résolution 1514 (XV)

---

<sup>133</sup> CIJ, Avis consultatif sur le Sahara occidental, 16 octobre 1975, par. 59.

<sup>134</sup> CIJ, Sahara occidental, avis précité, par. 71.

<sup>135</sup> CIJ, Avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, 25 février 2019, par. 158.

fait bien référence à la « volonté » et aux « vœux librement exprimés » des populations, le Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (A/8086) adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2621 (XV) du 12 octobre 1970 qui traite majoritairement de la situation en Rhodésie du Sud ne fait aucunement mention de l'organisation d'un référendum.

Pourtant, la voie référendaire a bel et bien été utilisée par le passé pour déterminer le sort de la région : en 1923, le statut de colonie britannique est établi dans la région suite à un référendum à l'occasion duquel les colons rejettent le rattachement de la région à l'Afrique du Sud<sup>136</sup>. Sur les 15 000 électeurs consultés, ne se trouvent que des colons de nationalité britannique. De nouveau en 1953, la voie référendaire est privilégiée par la puissance coloniale pour faire approuver l'adhésion de la Rhodésie du Sud à la Fédération d'Afrique centrale qui rassemble des protectorats britanniques. En 1961, le Royaume-Uni organise un référendum pour ratifier une nouvelle Constitution, et le corps électoral est déterminé selon des règles ségrégationnistes qui avantagent largement la minorité blanche ; c'est pourquoi en guise de protestation, le parti de la majorité noire organise son propre référendum selon le principe « one man, one vote », afin de protester contre les nouvelles règles électorales contenues dans la Constitution<sup>137</sup>. Celle-ci est approuvée à 66% dans le cadre du référendum officiel, et rejetée à 99,9% dans le cadre du référendum organisé par le parti nationaliste noir.

Enfin, l'indépendance de la Rhodésie en 1965 sera également légitimée par l'organisation d'un référendum. Ce dernier, du fait de l'évolution des rapports de pouvoir entre la puissance coloniale et les mouvements contestataires anticolonialistes, consultera un corps électoral bien différent : si en 1923 seuls les colons britanniques peuvent s'exprimer, en 1965 les européens participent au scrutin mais « les résultats sont cautionnés par plus de cinq cents chefs traditionnels noirs »<sup>138</sup>. La Déclaration unilatérale d'indépendance qui découle de ce scrutin est pourtant largement reconnue comme illicite au plan international, elle est condamnée par le Conseil de sécurité des Nations unies<sup>139</sup>, des sanctions internationales sont prises contre l'Etat nouvellement indépendant, et la consultation populaire n'est en aucun cas prise en compte pour établir la légitimité de l'indépendance. Ainsi, si dans la résolution 2625 les Nations unies expriment l'importance de la

<sup>136</sup> Sénat français, « De la Rhodésie au Zimbabwe : une transition réussie ? », Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 15 - 1er juillet 1997.

<sup>137</sup> FISCHER Georges, « Le problème rhodésien », dans : Annuaire français de droit international, volume 11, 1965. pp. 41-69.

<sup>138</sup> Sénat français, « De la Rhodésie au Zimbabwe : une transition réussie ? », op. cit.

<sup>139</sup> Résolution 216 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 12 novembre 1965.

décolonisation, la voie référendaire n'est pas mise en avant comme constituant une condition nécessaire ou suffisante pour que les peuples puissent user de leur droit. Aucune résolution des Nations Unies n'oblige un État à organiser un référendum d'autodétermination ; elles encouragent cette méthode d'actualisation du droit des peuples, mais ne l'érigent pas en une norme positive conditionnant le respect du droit à l'autodétermination externe.

## Sous-section 2 : L'étendue limitée du contrôle onusien sur l'actualisation du droit à l'autodétermination

L'action des Nations unies en matière d'organisation des référendums est limitée par la souveraineté de l'Etat, qui s'applique sur son territoire (A) et dans la conduite de ses relations internationales (B).

### *A. Les limites relatives à la souveraineté de l'Etat sur son territoire*

Les possibilités pour une instance internationale d'endiguer un conflit territorial opposant une fraction de la population d'un Etat qui souhaite la séparation de cet Etat sont limitées avant tout par la souveraineté étatique. Concrètement, le caractère indépassable de la souveraineté étatique sur la scène internationale a deux conséquences : l'impossibilité d'organiser le scrutin sans l'accord de toutes les parties étatiques prenantes, comme dans le cas du Sahara occidental, et l'impossibilité pour les Nations unies de limiter l'intervention antidémocratique d'un Etat réfractaire à l'organisation du scrutin. Cette deuxième option est bien illustrée par le cas du Timor oriental.

Le territoire et les populations du Timor sont soumis depuis 450 ans à une série de « *facteurs déstructurants* »<sup>140</sup>, notamment du fait de la colonisation du pays par le Portugal. De 1975 à 1999, le territoire est sous occupation militaire indonésienne, l'armée dévastant la région et causant la disparition de plus des deux tiers de la population. La population résiste de façon passive, et la société internationale n'intervient pas ; sous la pression indonésienne, la question timoraise « *disparaît de l'agenda de l'Assemblée générale* » bien que « *le territoire resta officiellement sur la liste des territoires à décoloniser* »<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> DURANT Frédéric, « Timor Loro Sa'e : la déstructuration d'un territoire », *Lusotopie*, vol. 8, n°1, 2001, p. 215-232.

<sup>141</sup> *Ibid.*

Dans ce contexte de violence et de répression militaire, l'organisation d'un référendum d'autodétermination se met en place, sur le fondement d'un accord signé le 5 mai 1999 entre le Secrétaire général des Nations Unies, l'Indonésie et le Portugal sur l'organisation d'un scrutin, le 8 août 1999, concernant le projet de cadre constitutionnel pour l'autonomie du Timor oriental. Avant même que ces accords soient signés, les autorités indonésiennes militent avec violence pour empêcher les Timorais de voter. Le choix leur est donné entre l'indépendance et l'autonomie, cette dernière option impliquant le rattachement à l'autorité indonésienne. L'accord comporte une faille majeure : si les Nations unies mandatent une équipe, la MINUTO, afin d'organiser la tenue du référendum, la sécurité de la population timoraise est laissée aux mains des autorités militaires indonésiennes pendant la durée de ce scrutin.

Le Comité spécial de la décolonisation s'inquiète de l'incidence de ce contexte sur les résultats du référendum :

*« Le fait qu'aux termes de l'Accord, la sécurité du territoire et la création d'un environnement favorable au bon déroulement du scrutin soient confiées au Gouvernement indonésien ne présage rien de prometteur. En violation complète de l'Accord, l'armée indonésienne, de connivence avec les groupes paramilitaires et les milices armées, se livre à des actes d'intimidation envers la population civile montrant ainsi la volonté du Gouvernement indonésien de prévenir à tout prix le rejet du cadre constitutionnel. »<sup>142</sup>*

En effet, comme il a été établi précédemment dans toutes les résolutions des Nations unies traitant de l'autodétermination, les peuples doivent déterminer « librement » leur statut politique pour exercer leur droit à l'autodétermination ; l'absence de pression exercée sur les électeurs est une condition sine qua none de la validité du référendum.

En l'espèce, cette condition est loin d'être respectée. Arrivée sur place, la mission des Nations unies organisant le scrutin ne peut que constater « les intimidations et assassinats menés avec la complicité de l'armée indonésienne »<sup>143</sup> qui avaient pour but de décourager les indépendantistes de se rendre aux urnes. La MINUTO est désarmée et impuissante<sup>144</sup>. Toutefois, ces pressions ont échoué à biaiser le scrutin : avec une participation massive de 98%, les Timorais se rendent aux urnes pour affirmer leur velléité d'émancipation avec 78,5% du scrutin en faveur de

---

<sup>142</sup> Nations unies, « Comité de la décolonisation : les pétitionnaires dénoncent les exactions de l'armée indonésienne au Timor oriental et demandent des mesures vigoureuses », Communiqué de Presse, AG/COL/158, 23 juin 1999.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> BULLIER Antoine, « La question du Timor oriental », Revue Les petites affiches n°196, 1999, p. 17.

l'indépendance. En réponse, l'armée indonésienne entame une campagne de destruction massive et systématique de la région.

Que retirer de cette expérience onusienne ? La mission de MINUTO a été menée à bien, le scrutin a bien eu lieu et a débouché sur l'indépendance du Timor dont le peuple a pu exercer son droit à l'autodétermination externe en choisissant son statut politique. Mais la population a subi de grandes souffrances, tant avant l'organisation du scrutin qu'en représailles du résultat de l'expression de ses vœux ; l'absence d'encadrement par les Nations unies des conditions de réalisation du scrutin est représentative des limites de l'organisation internationale dans l'organisation de facto du plébiscite.

### *B. Les limites relatives à la souveraineté de l'Etat dans ses relations internationales*

Les Nations unies ne disposent pas de la capacité d'imposer un référendum à un Etat, ni de lui imposer la validité de la prétention issue de celui-ci.

Ainsi, lorsque par crainte d'un rejet de l'option d'intégration du territoire du Sahara occidental au Royaume du Maroc, le chef d'Etat décide de ne plus honorer ses engagements, il a pu librement revenir sur sa position. Il communiqua en avril 2004, au secrétaire général des Nations Unies son intention de ne plus poursuivre l'application du Plan de règlement, déclarant que « *le caractère définitif de la solution d'autonomie n'est [...] pas négociable pour le Royaume* »<sup>145</sup>. Ce revirement a paralysé le mécanisme onusien, et le référendum n'a toujours pas été organisé ; la dépendance des Nations unies à l'accord des Etats parties est une limite de taille pour son intervention.

Les pressions de l'organisation internationale, comme de la communauté interétatique, peuvent pousser un Etat à organiser un référendum dans le but de légitimer ses prétentions. Toutefois, comme dans le cas du Maroc, un Etat peut s'opposer au principe-même de la mise en place d'une telle consultation, et bloquer entièrement l'intervention internationale.

Si les Nations unies choisissent d'organiser un référendum ayant pour but de modifier les frontières d'un Etat, il semble logique qu'elles aient besoin du consentement de l'Etat en question. Mais l'obstacle relatif à la souveraineté de l'Etat dans la conduite de ses relations internationales va encore plus loin : même si l'Etat concerné accepte la tenue d'un référendum, les Nations unies ne peuvent pas rendre obligatoire la reconnaissance de cet Etat par les Etats tiers.

---

<sup>145</sup> S/2004/325, 23 avril 2004, p. 12

Enfin, un Etat peut tirer les conclusions qu'il souhaite des résultats d'une consultation populaire, malgré l'avis de l'ONU. Le cas de Mayotte est un bon exemple, les Nations unies ayant longtemps condamné la position de l'Etat français vis-à-vis de cette île.

En effet, dans le cadre de la décolonisation de l'archipel des Comores, la question de l'indépendance de Mayotte a été traitée par la puissance administrante française d'une façon qui lui a valu les foudres de l'Assemblée générale. Dans le cadre du processus onusien de décolonisation, la France s'est engagée à respecter les vœux du peuple comorien et à organiser une consultation sur l'indépendance de l'archipel, une initiative dont s'est réjouie l'Assemblée générale qui avait auparavant affirmé et réaffirmé le « *droit inaliénable du peuple de l'archipel des Comores à l'autodétermination et à l'indépendance* »<sup>146</sup>.

L'indépendance des Comores a été proclamée sur le fondement de la consultation du 22 décembre 1974. Dans presque toutes les îles de l'archipel, le vote en faveur de l'indépendance dépasse les 99%, atteignant même 99,98% en Grande Comore ; la seule exception est l'île de Mayotte, dont la population vote à 63% pour le maintien dans la République française<sup>147</sup>. La France choisit alors de ne pas se conformer au droit international relatif à l'indivisibilité des territoires non-autonomes en interprétant le résultat global de la consultation (94,56% pour l'indépendance sur l'ensemble de l'archipel<sup>148</sup>), mais plutôt d'interpréter les résultats île par île. L'argument principal du gouvernement français est fondé sur la disposition constitutionnelle française selon laquelle « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées »<sup>149</sup>. En réaction, les Nations unies « *condamnent énergiquement la présence française à Mayotte* » dans la résolution 34-1 du 21 octobre 1976, adoptée à cent voix contre une seule, celle de la France. Entre 1976 et 1994, 14 résolutions des Nations unies sur « la question de l'île comorienne de Mayotte » réaffirment la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte. Toutefois, face au manque de coopération de la France, l'organisation va changer de ton : Thomas M'Saïdié relève que si dans la résolution 31-4, « *le ton employé est particulièrement comminatoire [,] ce ton ne sera plus maintenu dans les différentes résolutions qui lui ont succédé. L'ONU préfère prier, voire inviter la France à résoudre ce pseudo-conflit. L'on passe donc d'une*

<sup>146</sup> Résolution 3161 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 1973.

<sup>147</sup> ORATSON André, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte », RBDI 1983 vol. 2, 1983, p. 655-698

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Constitution française de la Vème République, art. 53.

*menace à une prière* »<sup>150</sup>. Ce changement de ton est significatif des rapports de force entre les Etats et les Nations unies. Ces dernières, dans la mise en œuvre du droit à l'autodétermination, doivent faire face aux réticences des Etats et au mur infranchissable de leur souveraineté.

Ainsi, la société internationale prend en charge l'organisation de référendums dans l'objectif de promouvoir les valeurs démocratiques à travers la mise en œuvre du droit à l'autodétermination externe. Ces consultations prennent aujourd'hui la forme de référendums d'indépendance organisés sous l'impulsion des Nations unies, et parfois sous sa supervision. La mise en œuvre du droit à l'autodétermination ne doit pas nécessairement être faite par le biais de ce mécanisme, mais la consultation directe du peuple permet de fonder la légitimité de la prétention qui découle du résultat du scrutin. Malheureusement, les conditions du déroulement des consultations sont soumises à l'influence des Etats qui prennent partie au scrutin. Les capacités des Nations unies ne permettent pas d'imposer la tenue du référendum à un Etat qui s'y oppose, ni même parfois d'assurer le déroulement du plébiscite dans le respect des règles démocratiques. Toutefois, le référendum est un outil qui a permis de mettre en œuvre un droit fondamental pour les peuples, qui a largement participé au processus de décolonisation, et qui pourrait à l'avenir continuer à participer aux efforts de démocratisation de la société internationale à condition que des règles plus strictes soient mises en place en matière de contrôle du déroulement des consultations.

---

<sup>150</sup> M'SAIDIE Thomas, « La réponse juridique à la “ question de l'île comorienne de Mayotte », Revue juridique de l'Océan Indien, 2016, 22, pp.147-153.

## **SECONDE PARTIE : LES REFERENDUMS ET L'ETAT**

L'expression de la volonté populaire peut être encadrée par l'Etat (chapitre 1) ; il faut donc envisager l'étendue de l'opposabilité du résultat de la consultation dans l'ordre juridique international (chapitre 2).

### **Chapitre 1 : L'expression de la volonté populaire encadrée par l'Etat**

Si la consultation du peuple par l'Etat peut avoir comme objectif de constituer un fondement légitime à une prétention internationale (section 1), la voix du peuple risque d'être instrumentalisée par l'Etat (section 2).

#### **Section 1 : La consultation du peuple comme fondement légitime à une prétention internationale**

L'Etat peut consulter sa population dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination (A), mais il peut également utiliser le référendum comme un outil décisionnel dans ses relations internationales (B).

##### *A. La participation nécessaire de l'Etat à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination*

Les prétentions relatives à la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peuvent être soutenues par l'Etat qui organise de lui-même un référendum d'indépendance. Sa participation au processus est même essentielle. En effet, l'exemple du blocage du référendum au Sahara occidental du fait des résistances du Maroc illustre bien qu'en l'absence de consentement des Etats qui sont parties au différend, la résolution de celui-ci par un référendum d'autodétermination placé sous supervision est extrêmement complexe. Toutefois, la réussite de l'indépendance du Timor oriental est un bon contre-exemple de ce présupposé, puisque les résistances et les efforts d'entrave au scrutin menés par l'Etat indonésien n'ont pas suffi à empêcher l'accès à l'indépendance du peuple timorais. La participation de l'Etat au processus de référendum sous supervision internationale est donc largement préférable ; toutefois, c'est également de celle-ci que proviennent les plus grands risques d'instrumentalisation de la méthode référendaire.

L'Etat peut organiser par lui-même la mise en œuvre du droit à disposer de lui-même d'un peuple présent sur son territoire. Il peut également l'organiser sous la pression de la communauté internationale, par exemple dans le cadre du processus de décolonisation prévu par les organes onusiens. Enfin, il peut être créé du fait des revendications d'un peuple, cristallisées par l'instauration d'un organe au niveau national capable de mettre en place les conditions d'organisation d'un plébiscite.

Les enjeux de l'organisation d'un référendum avec la participation de l'Etat sous la supervision des Nations unies ont déjà été appréhendés dans la première partie de cette étude dédiée aux initiatives d'origine internationale en matière de référendum ; il s'agit désormais d'envisager les initiatives d'origine étatique puis paraétatique, afin de comprendre comment le droit international public se saisit de ces plébiscites ainsi que des prétentions de droit international qui peuvent en découler.

Un Etat peut déclencher lui-même le processus d'accession à l'indépendance d'un peuple présent sur son territoire. Il peut le faire en vertu de son propre droit interne : le cas de la Nouvelle-Calédonie en est un exemple. Reconnue comme un territoire non-autonome par les Nations unies depuis 1946<sup>151</sup>, la Nouvelle-Calédonie, une collectivité d'outre-mer française à statut particulier<sup>152</sup>, a vu son droit à l'autodétermination être organisé par l'Etat français sur la base des accords de Nouméa. Ces accords sont conclus entre l'Etat français et les forces politiques calédoniennes, indépendantistes mais également non-indépendantistes. Ils reconnaissent les droits de la population autochtone kanake, droits que la société internationale avaient reconnu de longue date puisque l'Assemblée générale affirme en 1986 « *le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance conformément aux dispositions de la résolution 1514 (XV)* »<sup>153</sup>. En effet, même s'il s'agit ici d'un référendum organisé sur le fondement du droit interne de l'Etat administrant, ce dernier a certaines obligations dans la gestion du territoire non-autonome. Il a notamment l'obligation de préparer la transition institutionnelle de ces territoires destinés à l'indépendance :

*« Les États Membres de l'Organisation qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des Territoires sous tutelle prendront des mesures pratiques, en attendant la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et afin de préparer*

---

<sup>151</sup> Résolution 66(1) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 1946.

<sup>152</sup> Constitution française de la Vème République, titre XIII issu de la loi organique du 19 mars 1999.

<sup>153</sup> Résolution 41/41 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 2 décembre 1986.

*cette réalisation, pour assurer la participation directe des populations autochtones aux organes législatifs et exécutifs du gouvernement de ces territoires, ainsi que pour préparer lesdites populations à l'autonomie complète ou à l'indépendance. »<sup>154</sup>.*

Ainsi, dans le cadre des territoires non-autonomes, même lorsque le référendum est d'origine interne, l'Etat peut être soumis à des obligations internationales. C'est pourquoi « *l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ne se joue pas qu'à l'échelle du « Caillou » ou de la France, il s'insère dans une société internationale qui encadre et promeut certains modèles institutionnels* »<sup>155</sup>. Dans le cadre de la décolonisation, la participation des Etats administrants à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination des peuples est donc nécessaire.

#### *B. L'utilisation du référendum par l'Etat comme un outil décisionnel dans les relations internationales*

Mais l'Etat peut également organiser un référendum sans agir sur le fondement de ses obligations en tant que puissance administrante. Un Etat peut choisir d'interroger sa population sur des questions de politiques étrangères, selon les conditions posées par son droit interne. Lorsque la consultation permet aux chefs d'Etats de prendre des décisions en droit international, elle n'est que le fondement de la décision dans l'ordre interne ; dans l'ordre international, seule compte la décision de l'Etat en elle-même, qu'elle soit motivée ou non par un référendum. Dans ce cas, le référendum n'est qu'un outil de légitimation de la politique étatique dans l'ordre interne.

Il peut arriver que des Etats organisent des référendums internes aux ramifications particulièrement notables pour le droit international. C'est le cas notamment des référendums organisés par le Guatemala et le Belize dans le cadre du différend territorial qui les oppose<sup>156</sup>.

En effet, le Guatemala revendique depuis plus de deux cent ans une grande partie du territoire du Belize. En 2008, les deux Etats s'accordent pour porter le différend territorial devant la CIJ, mais à une condition : que les populations des deux Etats s'expriment positivement sur la possibilité d'un tel règlement du litige par la juridiction des Nations unies. L'organisation de cette consultation est reportée à plusieurs reprises du fait des deux Etats, le Belize reconnaissant même ne pas être prêt à

---

<sup>154</sup> Résolution 637 (VII) précitée.

<sup>155</sup> GIRAUDEAU Géraldine, « Le droit international et les transitions constitutionnelles », dans : Actes du Colloque universitaire sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie des 17 & 18 novembre 2017, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie (PUNC), coll. Larje, 2018.

<sup>156</sup> CIJ, Compromis entre le Guatemala et le Belize visant à soumettre à la Cour internationale de Justice la revendication territoriale, insulaire et maritime du Guatemala, 8 décembre 2008.

organiser un tel scrutin<sup>157</sup>. Le compromis est plusieurs fois amendé, mais la consultation finit par avoir lieu. Ainsi, la question suivante est posée aux deux populations :

*« Approuvez-vous de confier les revendications légales du Guatemala sur le Belize concernant les territoires continentaux et insulaires et toutes les aires maritimes associées à ces territoires à une décision finale de la Cour internationale de justice et à ce que soient ainsi déterminées les frontières des territoires respectifs des deux parties ? »*

Le fait de soumettre une telle question au vote de la population peut surprendre, la démarche étant rare. La décision de soumettre un litige à une juridiction internationale est la prérogative de l'Etat, qui n'a ordinairement pas le besoin de s'en référer à sa population puisque cette compétence fait partie de son domaine réservé.

Toutefois, ce choix est justifié par les exigences du droit interne du Guatemala. Par ailleurs, il est également compréhensible du fait du contexte historique de la région ; en effet, les revendications guatémaltèques sur le territoire du Belize sont en partie fondées sur la diversité ethnique de ce territoire, et l'implantation d'une partie de la population guatémaltèque sur le territoire bélizien. Les campagnes menées dans le cadre de ces votes ont d'ailleurs eu des consonances nationalistes ; ce sont les risques associés à l'utilisation par l'Etat du référendum pour soutenir une prétention en droit international.

## Section 2 : La consultation du peuple instrumentalisée par l'Etat pour fonder une prétention en droit international

Lorsque l'Etat organise un référendum au soutien d'une prétention de droit international, les risques sont qu'il influence l'intégrité du scrutin (A) ou qu'il se fonde sur le résultat de la consultation pour justifier une violation du droit international (B).

### *A. Les risques d'influence étatique sur l'intégrité du résultat de la consultation*

Le référendum est un « instrument puissant mais facile à dévoyer, qui propose une réponse binaire à des problématiques complexes, il se situe à la frontière de la démocratie et de la démagogie »<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> REYNOLDS Louisa, "Guatemala Demands That Belize Change Date for ICJ Referendum." (2013)

<sup>158</sup> CASTELLARIN Emanuel, « 1. Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », dans : François Dubet éd., *Politiques des frontières*. Paris, La Découverte, « Recherches/Fondation pour les sciences sociales », 2018, p. 29-49.

En effet, le risque plébiscitaire peut permettre à un Etat d'appuyer ses prétentions sur la légitimité d'une consultation populaire dont il aurait manipulé soit le contexte, soit les modalités d'organisation.

En France, le mot plébiscite s'est chargé d'un sens particulier pour des raisons historiques<sup>159</sup>. Les deux Bonaparte ont, par des plébiscites, fait approuver par le corps électoral de manière implicite les coups d'Etat qu'ils avaient réalisés l'un et l'autre. Le plébiscite, théoriquement destiné à approuver dans ces deux cas des projets constitutionnels, a pris l'allure de manifestation en faveur d'un homme. Ainsi, ce détournement des procédés démocratiques permet à l'Etat de s'appuyer sur une fausse légitimité de sa prétention. L'équation « référendum = expression directe de la volonté du peuple = démocratie » n'est vraie qu'en théorie, que ce soit en droit interne<sup>160</sup> ou en droit international<sup>161</sup>. D'autant plus en droit international, en l'absence de la supervision d'une instance telle que les Nations unies.

Lorsque les modalités d'organisation des scrutins sont laissées aux mains de l'Etat, les risques de manipulation sont multiples. Le plus dangereux pour les droits des peuples est l'influence de l'établissement des listes électorales et de l'organisation territoriale du vote.

Le fait d'utiliser la délimitation des zones de vote dans le but de modifier le résultat du vote est une pratique connue, qui a un nom en droit constitutionnel anglais : c'est la pratique du *gerrymandering*, définie comme « *the practice of (re)drawing electoral district boundaries to advance the interests of the controlling political faction* »<sup>162</sup>. Technique de science politique, elle a une influence non négligeable sur le résultat du vote. Le choix de la France déjà évoqué de traiter les résultats du référendum dans les Comores île par île et non pas de façon globale, en respectant l'unicité du territoire, est un exemple de manipulation des conditions d'organisation du scrutin par l'Etat.

La formulation de la question peut aussi être une manière pour l'autorité étatique de biaiser le résultat du vote. Comme le remarque Amaël Cattaruzza, la question posée par exemple lors du référendum monténégrin de 1992 à l'origine de la création d'une nouvelle fédération yougoslave, restreinte à la Serbie et au Monténégro, n'était pas neutre. En effet, à la proposition d'intégrer une nouvelle fédération yougoslave avec la Serbie, était ajouté : « et avec les pays qui le souhaiteront ».

<sup>159</sup> ADOUA MBONGO Godefroy-Moyen, « Le référendum en droit international », Annales de l'université Marien N'Gouabi, vol. 18, n°2, 2018, p. 1-21.

<sup>160</sup> ROUSSEAU Dominique, « L'équivoque référendaire », La Vie des idées, 2014.

<sup>161</sup> CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », op. cit.

<sup>162</sup> Guest Olivia, Kanayet Frank, Love Bradley, "Gerrymandering and computational redistricting", in : J Comput Soc Sci., 2019, vol. 2, p. 119-131.

Cette précision semblait déjà à l'époque peu réaliste. Les référendums d'indépendance de la Slovénie (1990), de la Croatie (1991) et de la Macédoine (1991) s'étaient déjà exprimés en faveur de la sécession, tandis que celui de la Bosnie-Herzégovine du 1er mars 1992, était lui aussi clairement tourné vers cette perspective.

Par ailleurs, l'établissement des listes électorales est également une étape de l'organisation du référendum propice aux manipulations étatiques. L'établissement de ces listes, dont l'affaire du Sahara occidental illustre bien l'importance, peut entièrement modifier la portée du référendum. Dans le cadre de l'apartheid en 1960, lorsque le premier ministre de l'Afrique du Sud, territoire sous mandat, soumet la question : « Êtes-vous en faveur d'une république pour l'union ? » au scrutin, il n'interroge que la population blanche. Cette limitation du scrutin a pour effet direct de renier les droits du peuple noir sud-africain, mais elle a aussi pour effet de biaiser la consultation. La ségrégation raciale dans l'établissement des listes remet évidemment en cause l'intégrité du résultat du vote ainsi que la légitimité de la prétention fondée sur ce vote.

De plus, les Etats ont le « *monopole de la violence légitime* »<sup>163</sup>, selon la fameuse formule de Weber. Ils peuvent utiliser ce monopole pour influencer le résultat des scrutins. C'était le cas malgré la présence des observateurs onusiens dans l'affaire du Timor oriental déjà évoquée ; toutefois, aucun scrutin ne s'est plus prêté à l'analyse du dévoiement des voies démocratiques que le référendum organisé en Crimée en 2014. Dans ce cas, l'Etat russe s'est fondé sur un référendum pour violer l'intégrité territoriale de l'Etat ukrainien.

### *B. Le référendum comme justification de la violation de l'intégrité territoriale d'un Etat*

Le 16 mars 2014, en République autonome d'Ukraine, désormais Crimée, une question est soumise au référendum :

« Cochez la case correspondant à la variante pour laquelle vous votez :

- 1) Êtes-vous favorable à la réunification de la Crimée avec la Russie dans les droits de la fédération de Russie ?
- 2) Êtes-vous favorable au rétablissement de la Constitution de la république de Crimée de 1992 et pour le statut de la Crimée dans le cadre de l'Ukraine ? »

---

<sup>163</sup> WEBER Max, *Le savant et le politique*, 1919.

Ce jour-là, 96% de la population décide donc par référendum de faire sécession de l'Ukraine et de se faire rattacher à la Russie. Revendiqué comme un référendum d'indépendance, il s'agit en réalité d'un référendum d'annexion. En effet, l'indépendance de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol avait été déclarée le 11 mars 2014 par le Parlement de Crimée, c'est donc un référendum de ratification de la décision du Parlement.

Or, comme le relève l'ONG Human Rights Watch, « depuis la fin de février 2014, des hommes armés en uniforme sans insignes, mais de plus en plus identifiés comme des membres des forces de sécurité de la Fédération de Russie, ont affirmé leur autorité dans la région de Crimée de l'Ukraine. En 2013, environ 13 000 membres de la marine russe étaient basés en Crimée en vertu du traité de partage de 1997 sur le statut et les conditions de la Flotte de la mer Noire. L'Ukraine soutient que plusieurs milliers d'autres se trouvent actuellement en Crimée »<sup>164</sup>. L'organisation d'un référendum dans ces conditions compromet évidemment l'intégrité du scrutin. Un maire local reconnaît déjà à l'époque que « le référendum c'est une fiction, une formalité. La Crimée sera russe, voilà tout », prévoyant l'utilisation d'une « fraude massive » par les autorités russes qui contrôlent les lieux de vote et les dépouillements<sup>165</sup>. De manière générale, les conditions d'organisation du scrutin ont été critiquées par la majorité de la communauté internationale<sup>166</sup>, et il sera nécessaire de revenir sur les enjeux liés à la réaction de celle-ci face à ce référendum. La conséquence de ce référendum, l'annexion forcée de l'Ukraine, porte atteinte au droit à l'intégrité territoriale de cet Etat ; en cela, le référendum a pour but de légitimer une violation du droit international.

Un autre exemple de l'appui d'une prétention violant le droit à l'intégrité territoriale d'un Etat sur les résultats d'un plébiscite est le cas de l'Essequibo et du référendum organisé par le président vénézuélien Maduro. Un différend territorial toujours d'actualité oppose le Venezuela au Guyana depuis plus d'un siècle. L'affaire est actuellement pendante devant la CIJ<sup>167</sup>, qui doit statuer sur la légitimité des prétentions des deux Etats concernant les droits souverains respectifs des parties sur la région du fleuve de l'Essequibo. La souveraineté sur cette région fait l'objet d'un différend relatif à l'interprétation d'une sentence de 1899 qui accordait les droits au Guyana et dont l'Etat

---

<sup>164</sup> Human Rights Watch, « Questions et réponses : La Russie, l'Ukraine et le droit international humanitaire et des droits humains », 22 mars 2014.

<sup>165</sup> PROUTEAU Thomas, « Ukraine : un maire reconnaît que le scrutin du référendum sur la Crimée sera truqué », Document RTL, 15 mars 2014.

<sup>166</sup> CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », dans : François Dubet éd., Politiques des frontières. Paris, La Découverte, « Recherches/Fondation pour les sciences sociales », 2018, p. 29-49.

<sup>167</sup> CIJ, Sentence arbitrale du 3 octobre 1899, Guyana c. Venezuela, 1er décembre 2023.

vénézuélien nie la validité, notamment sur le fondement d'accusations de corruption du Tribunal arbitral.

Le 3 décembre 2023, cinq questions sont posées au peuple vénézuélien par son Etat : la première sur l'invalidité de la sentence arbitrale de 1899, la seconde sur la détermination de l'instrument de droit applicable au litige, la troisième sur l'absence de reconnaissance de la compétence de la CIJ, la quatrième sur le rejet de la délimitation frontalière proposée par le Guyana, et la dernière sur la création d'un Etat dans la région de l'Essequibo qui serait rattaché au Venezuela. Le caractère technique de cet ensemble de questions n'a pas empêché la population de voter à plus de 95% dans le sens de la lignée défendue par l'Etat vénézuélien, selon ses propres chiffres.

Cette consultation avait pour but, selon l'Etat, « *d'obtenir des réponses qui appuieraient la décision du Venezuela d'abandonner la présente instance et de recourir plutôt à des mesures unilatérales pour "résoudre" le différend avec le Guyana en annexant et en intégrant officiellement au Venezuela l'ensemble du territoire en cause dans la présente instance, qui comprend plus des deux tiers du Guyana* »<sup>168</sup>. C'est donc bien dans la perspective de la recherche du soutien à ses prétentions juridiques que l'Etat a organisé cette consultation.

Ainsi, lorsqu'il est organisé par un Etat aux méthodes non-démocratiques, le référendum se transforme en un outil de propagande pour l'Etat qui asservit l'expression d'un peuple à la défense de ses propres intérêts. En réaction au référendum vénézuélien, le Guyana a tenté d'empêcher la tenue de ce référendum en demandant à la CIJ de prendre des mesures conservatoires. La Cour accède à cette demande, et ordonne que « *dans l'attente d'une décision définitive en l'affaire, la République bolivarienne du Venezuela doit s'abstenir d'entreprendre toute action qui modifierait la situation prévalant dans le territoire en litige, à savoir que celui-ci est administré et contrôlé par la République coopérative du Guyana* », et que les deux parties « *doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre le règlement plus difficile* ». Le référendum a tout de même lieu. Le Venezuela, soutenant qu'il détient un titre de souveraineté sur le fleuve, continue à violer l'intégrité territoriale du Guyana.

Un Etat peut donc utiliser la voie référendaire soit pour soutenir une prétention légitime de droit international, soit pour en soutenir la violation. Il faut donc apprécier les conditions de validité d'un tel acte en droit international.

---

<sup>168</sup> CIJ, « Le Guyana demande à la Cour d'indiquer des mesures conservatoires », communiqué de presse 23/58 du 31 octobre 2023.

## Chapitre 2 : L'opposabilité d'un référendum national dans l'ordre juridique international

Il est nécessaire de distinguer les modalités de l'opposabilité d'un référendum par un Etat (section 1) et celles de l'opposabilité d'un référendum à un Etat (section 2).

### Section 1 : L'opposabilité par l'Etat de la prétention issue d'un référendum

Les rapports de systèmes entre les ordres juridiques interne et international implique d'analyser les effets possibles d'un fait de droit interne dans l'ordre international (A), ainsi que la possibilité de l'existence de contraintes internationales applicables à l'organisation d'un référendum organisé à l'échelle de la nation (B).

#### *A. Les effets d'un fait de droit interne dans l'ordre juridique international*

Le référendum est un fait pour le droit international public. Il est donc nécessaire d'envisager les rapports entre ce fait de droit interne et le droit international. Plusieurs écoles de pensée ont développé des théories divergentes quant aux rapports entre les ordres juridiques interne et international.

Pour les auteurs partisans de la thèse dualiste comme Triepel<sup>169</sup> et Anzilotti<sup>170</sup>, le droit international émane : « *d'une volonté collective produite par plusieurs Etats tandis que l'acte juridique interne n'est produit que par un seul Etat ; les ordres juridiques sont séparés, par conséquent, une norme n'a de caractère juridique que dans l'ordre dont elle fait partie et elle ne peut pas être simultanément interne et internationale* »<sup>171</sup>.

Dans cette perspective, le référendum est purement un phénomène de droit interne ; aucune normativité n'en découle dans l'ordre juridique international, et les Etats tiers sont libres d'en retirer les conséquences qu'ils souhaitent.

Pour les partisans du monisme, deux voies sont possibles. S'il n'existe qu'un seul ordre juridique, alors le droit international peut avoir la primauté sur le droit interne : c'est la position adoptée par

<sup>169</sup> TRIEPEL Heinrich, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », RCADI, 1923, pp 77-121.

<sup>170</sup> ANZILOTTI Denisio, *Cours de droit international*, Paris, Librairie du Recueil, Sirey, 1929

<sup>171</sup> Ibid, p. 22.

des auteurs comme Kelsen, Scelle ou Verdross. Ce dernier la formule ainsi : « *les diverses communautés nationales ne sont pas absolument séparées l'une de l'autre, mais se trouvent entre elles dans un rapport de coordination par leur subordination commune au droit des gens. Car du moment où il y a une subordination, les États cessent d'être absolument libres et deviennent des membres de la communauté internationale. Le droit des gens se superpose donc aux droits nationaux au sommet de l'édifice juridique universel* »<sup>172</sup>.

Dans ce cas, le référendum doit être subordonné à des normes de droit international afin d'obtenir sa validité dans l'ordre international : c'était notamment déjà l'aspiration de Sarah Wambaugh en 1926<sup>173</sup>.

Enfin, les partisans du monisme impliquant une supériorité du droit interne sur le droit international se reposent sur une vision du droit fondée sur l'effectivité : seul existe le pouvoir étatique. Comme le formule le professeur Décencière-Ferrandière : « *L'Etat, c'est la force, l'Etat c'est l'autorité, l'Etat c'est l'effectivité* »<sup>174</sup>.

Dans ce cas, le référendum étatique aurait une place de choix en droit international : si sa valeur normative est supérieure au droit international, alors la prétention fondée sur le résultat du plébiscite est supérieure aux principes d'intégrité territoriale et d'intangibilité des frontières. Toutes revendications territoriales fondées sur un référendum validement organisé au niveau national seraient donc licites. Toutefois, la théorie moniste à prépondérance du droit interne bénéficie de soutiens peu nombreux en doctrine, et encore moins en pratique. Michel Virally affirme ainsi que « *le monisme à prépondérance du droit interne n'ait jamais réussi à expliquer de façon satisfaisante la force obligatoire du droit international. Il doit se contenter de simples verbalismes, comme la théorie de l'autolimitation, qui confond droit et psychologie, ou de paradoxes brillants mais peu constructifs* »<sup>175</sup>, et il est vrai qu'il est difficile de théoriser le caractère obligatoire du droit international, voire sa juridicité même, lorsqu'il est placé en situation d'infériorité totale par rapport au droit interne.

C'est la conception dualiste du droit international qui a été reprise par la jurisprudence internationale, notamment par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de la Haute Silésie polonaise en 1926 : « *Au regard du droit international et de la Cour qui en est*

---

<sup>172</sup> VERDROSS Alfred, *Règles générales du droit international de la paix*, RCADI, Volume 30, p.292

<sup>173</sup> WAMBAUGH Sarah, *La pratique des plébiscites internationaux*, op. cit., p. 150.

<sup>174</sup> DECENCIERE-FERRANDIERE André, « Considérations sur le droit international dans ses rapports avec le droit de l'État », RGDIP, 1933, pp. 644 et ss.

<sup>175</sup> VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes » dans les *Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris, Editions A. Pedone, 1964, pp. 488-505.

*l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté des Etats au même titre que les décisions judiciaires* »<sup>176</sup>. De plus, aucun instrument de droit international ne permet à ce jour de soutenir que le référendum aurait une portée autre que celle d'un fait pour les Etats tiers, qui demeurent souverains dans leurs décisions de reconnaître ou non le résultat d'un référendum étatique.

### *B. Les contraintes internationales dans l'organisation d'un référendum*

Il faut se demander s'il est possible pour un Etat d'organiser un référendum sous la pression d'une contrainte internationale. Dans une situation où le référendum n'est pas imposé par la société internationale et où il a été organisé sur la base d'une source interne, il peut toutefois être entièrement conditionné par les efforts fournis par la société internationale pour son déclenchement. Dans le cas du Soudan du Sud, « *il aura fallu tous les efforts de la communauté internationale pour qu'un accord puisse être trouvé entre les protagonistes de la seconde guerre civile soudanaise* » au point que l'on puisse douter « *que ce référendum n'ait jamais vu le jour sans la pression exercée par la communauté internationale, qui a littéralement encouragé et organisé cette sécession* »<sup>177</sup>.

Or ici la question est différente. La promotion par les Nations unies de la voie référendaire dans la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a déjà été établie, mais cette promotion peut-elle prendre la forme d'une obligation à valeur normative ? Dans le cadre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la puissance administrante est soumise à la nécessité d'organiser l'expression libre du peuple non-autonome<sup>178</sup>, mais même ici, la CIJ a précisé dans l'arrêt du Sahara occidental précité que l'absence de référendum n'empêche pas la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En effet, après avoir rappelé que les résolutions 1541 et 2625 prévoyaient plus d'une manière pour un territoire non autonome d'exercer son droit à l'autodétermination (devenir un État indépendant et souverain certes, mais aussi s'associer ou s'intégrer librement à un État indépendant, voire encore acquérir tout autre statut politique librement décidé), la CIJ a fait valoir que les principes VII et IX de la résolution 1541 stipulaient respectivement que la libre association « *doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations des territoires en question, exprimé selon des méthodes*

<sup>176</sup> CPJI, Certains intérêts allemands en Haute Silésie Polonaise, 25 mai 1926, arrêt n°7, S.A, p.19.

<sup>177</sup> GIRAUDEAU GERALDINE, « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible ? », A.F.D.I, vol. 58, 2012. pp. 61-82, spéc. pp. 66 et 68.

<sup>178</sup> CIJ, avis sur le Sahara occidental du 16 octobre 1975.

*démocratiques et largement diffusées » et que « l'intégration doit résulter du désir librement exprimé des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes ».*

Ainsi, si certains estiment que le droit des peuples doit être exercé de façon démocratique, par le moyen de consultations libres (plébiscite ou autres formes de vote), d'autres tiennent ce droit pour librement exercé quand un mouvement politique, dont la représentativité est fondée sur l'action, conduit un peuple à l'indépendance. Les deux conceptions se sont heurtées en Algérie lorsque le général de Gaulle, après avoir reconnu au peuple algérien le droit à l'autodétermination, a contesté la représentativité de l'organe dirigeant la rébellion (le FLN) se réclamant d'une légitimité historique et révolutionnaire. Un compromis permit de surmonter cette difficulté puisque les accords d'Évian furent négociés avec le GPRA (issu du FLN) mais qu'un référendum n'en fut pas moins organisé<sup>179</sup>.

L'organisation d'un référendum ne revêt pas de caractère obligatoire, contrairement à la mise en œuvre des principes démocratiques dans son organisation. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques prévoit ainsi à son article 25 que :

*« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »*

Les conditions déjà évoquées relatives à l'intégrité du scrutin, l'absence de forces militaires sur les bureaux de vote, l'établissement scrupuleuse des listes dans le respect du scrutin universel, et d'autres standards internationaux de démocratie sont imposés à l'Etat qui souhaiterait invoquer le résultat d'un référendum au soutien de sa prétention.

---

<sup>179</sup> DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », op. cit.

## Section 2 : L'opposabilité à un Etat de la prétention issue d'un référendum

Il faut envisager comment l'expression populaire peut être reconnue par les Etats tiers (A), mais aussi comment elle pourrait être opposée à l'Etat lui-même (B).

### *A. L'expression populaire reconnue par les Etats tiers*

L'enjeu de cette reconnaissance est central. En effet, c'est là la limite fondamentale aux effets d'un référendum étatique dans la sphère internationale : la prétention qui en est tirée serait conditionnée à la reconnaissance des Etats tiers. Ainsi, comme l'affirme le professeur Castellarin :

*« En tout état de cause, la seule volonté de la population concernée exprimée lors d'un référendum d'indépendance ne suffit pas à déterminer sa constitution en État. Il est vrai que l'existence d'un État suppose une dimension subjective qui se manifeste typiquement par une déclaration d'indépendance, dont le référendum d'indépendance peut être un préalable. Toutefois, le droit international reste marqué par l'effectivité et par les relations interétatiques, héritage de l'indifférence westphalienne aux souhaits des populations »<sup>180</sup>.*

Une entité qui revendique son statut d'Etat ne peut pas se voir accorder l'entièreté des privilèges associés à la souveraineté étatique si cette dernière n'a pas été reconnue par les autres acteurs de la société internationale, à savoir les Etats tiers et les organisations internationales telles que les Nations unies. Toutefois, cet Etat pourrait tout de même jouir d'une certaine part de souveraineté même en l'absence de reconnaissance.

Par exemple dans le cadre de la disparition de l'ex-Yougoslavie, la validité de la résolution par laquelle la Bosnie-Herzégovine avait déclaré son indépendance a été contestée devant la Commission Badinter par la communauté serbe de Bosnie. Le 24 octobre 1991, les membres serbes du Parlement bosniaque créèrent une assemblée distincte de la Nation serbe/assemblée des Serbes de Bosnie-Herzégovine. Le 9 janvier 1992 fut proclamée la République du peuple serbe de Bosnie-Herzégovine (qui allait devenir la Republika Srpska le 12 août 1992), avec la réserve que la proclamation prendrait effet dès qu'interviendrait une reconnaissance sur le plan international de la

---

<sup>180</sup> CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », op. cit.

République de Bosnie-Herzégovine. Le 28 février 1992 fut adoptée la Constitution de la République du peuple serbe de Bosnie-Herzégovine.

Le parlement de la République de Bosnie-Herzégovine a sollicité une reconnaissance d'indépendance auprès de la Commission Badinter le 14 octobre 1991, la Commission a exigé l'organisation d'un référendum populaire qui s'est tenu le 29 février 1992 et a abouti à un résultat conforme à la demande parlementaire. Dans la foulée, la Bosnie a été reconnue par les puissances occidentales et admise comme État membre des Nations Unies<sup>181</sup>.

C'est donc la Bosnie-Herzégovine qui bénéficie de la reconnaissance internationale. Pourtant, la CIJ déclare en 2007 que :

*« La République du peuple serbe de Bosnie-Herzégovine (et la Republika Srpska ensuite) ne fut pas reconnue et n'a pas été reconnue sur le plan international en tant qu'Etat; elle a toutefois joui d'une certaine indépendance de fait »* 182.

En effet, la reconnaissance de la République de Bosnie-Herzégovine, qui avait été conditionnée à la tenue d'un référendum, ne suffit pas non plus à attribuer à celle-ci les attributs de la souveraineté. Cet Etat est largement soumis aux conditions posées dans les Accords de Dayton, qui établissent la Constitution de l'Etat: selon certains auteurs, il ne s'agit ni plus ni moins d'un « protectorat »<sup>183</sup> international, et non d'un vrai Etat. De plus, malgré le référendum exigé par la Commission Badinter, « les trois ethnies de Bosnie sont exclues de la procédure de négociation et de conclusion des accords, qui renferment pourtant ce qui deviendra leur Constitution nationale » : même avec un référendum, le peuple n'a pas le dernier mot sur son statut politique.

La question de la nécessité pour les Etats tiers de reconnaître un Etat sur le seul fondement du fait de l'organisation d'un référendum peut donc être résumée ainsi : *de jure*, aucun Etat ne peut se voir forcé de reconnaître un autre Etat sur le fondement de l'organisation pas ce dernier d'un référendum d'indépendance<sup>184</sup>, mais *de facto*, l'effectivité de l'indépendance permet peut-être à un Etat de se passer de cette reconnaissance.

---

<sup>181</sup> CHAUX Caroline, *Les contraintes internationales sur le pouvoir constituant national*, thèse de doctorat, dir. ALLAND Denis, université Paris 2 Panthéon Assas, Paris, soutenue en 2021, p. 60-61.

<sup>182</sup> CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression des crimes de génocide, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro*, 26 février 2007, par. 233.

<sup>183</sup> ROSENTHAL John, « Sur un nouvel ethno-nationalisme. Le fantôme de l'autodétermination, la perversité du droit d'ingérence », *Les Temps Modernes*, 2003/2 (n° 623), p. 77-111.

<sup>184</sup> CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », *op. cit.*

## *B. L'expression populaire sauvage opposée à l'Etat*

### *i. Le référendum sauvage*

Le référendum sauvage, organisé non pas par mais contre l'Etat, peut avoir comme origine une autorité non-institutionnelle. Amaël Cattaruzza définit celles-ci comme émanant « *la plupart du temps d'un gouvernement autoproclamé, ou désigné lors d'élections parallèles, non-reconnues, et réalisées en dehors de tout contrôle national ou international des procédures électorales* »<sup>185</sup> et cite notamment les exemples du Kosovo, des Républiques Autonomes Serbes, et de l'Ossétie du sud. L'organisation par une autorité non-institutionnelle d'un référendum ayant pour objectif de modifier la substance de l'Etat peut avoir deux intérêts pour ses organisateurs : « *fonder, symboliquement si ce n'est réellement, une souveraineté parallèle sur un territoire* », et « *offrir au nouveau pouvoir une pseudolégitimité démocratique* ».

Pour reprendre l'exemple du Kosovo, l'organisation d'un référendum pour rendre effective la proclamation de l'indépendance par les institutions parlementaires a pour but de légitimer la prétention de la constitution d'un nouvel Etat. Et cette sécession est acceptée par le droit international : dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 22 juillet 2010 dans le cadre de l'affaire de l'indépendance du Kosovo, la Cour l'affirme clairement lorsqu'elle conclut que « *la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'[avait] pas violé le droit international* »<sup>186</sup>.

« *Il existe donc bien une indétermination juridique du concept de peuple en droit international et en droit constitutionnel classiques, qui convergent sur ce point : le peuple du droit international apparaît avant tout comme une force agissante* »<sup>187</sup>.

Cette force agissante a notamment été mise en mouvement dans le cas de la Catalogne. L'origine du processus de souveraineté de la Catalogne remonte à l'année 2005, lorsqu'une plateforme civique de plus de 700 organisations de toutes sortes a été créée à Barcelone sous le nom de « Plateforme pour le droit de décider ». Le premier grand événement organisé par cette Plateforme (18 février 2006) était une manifestation avec la devise : « Nous sommes une nation et nous avons le droit de décider », qui a connu un succès tout à fait inattendu pour tout le monde, y compris ses organisateurs. Il s'agissait de la première des nombreuses manifestations de masse qui ont eu lieu

---

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> CIJ, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif du 22 juillet 2010.

<sup>187</sup> PIERRE-CAPS Stéphane, « Le peuple à l'interface du droit constitutionnel et du droit international », *Civitas Europa*, 2014/1 (N° 32), p. 5-20.

au cours de ces plus de dix années en Catalogne et qui ont rassemblé des centaines de milliers de personnes, probablement plus d'un million dans certaines d'entre elles<sup>188</sup>. Ce droit de décider correspond au droit à la détermination interne, ou à l'autonomie constitutionnelle<sup>189</sup>. Il a toutefois finalement pris la forme d'une revendication du droit à l'autodétermination externe en 2017, lorsque le gouvernement régional de Catalogne provoque un référendum d'indépendance dans la région. 90% des votants répondent positivement à la question « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous la forme d'une république ? »

Le droit de décider des Catalans, selon ses défenseurs, correspond à ce que Hannah Arendt appelait « *les petits peuples que les grandes nations empêchaient de se développer pleinement* »<sup>190</sup>. C'est l'hypothèse d'un droit à l'indépendance qui dépasse largement le droit développé dans le contexte colonial, qui repose sur la nécessité d'assurer la souveraineté de l'individu sur la scène internationale comme elle est (théoriquement) assurée dans l'ordre interne d'un État démocratique.

Toutefois, ce droit se heurte à la dépendance du référendum au droit interne ; annulé par le Tribunal constitutionnel espagnol dans un arrêt 42/2014, le résultat du référendum ne permettra pas aux Catalans d'obtenir leur indépendance.

#### *ii. L'hypothèse d'une obligation de prise en compte*

Par ailleurs, une partie de la doctrine a développé la théorie de l'obligation de prise en compte des prétentions indépendantistes. Cette théorie se fonde notamment sur une décision de la Cour suprême du Canada de 1995, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, dans laquelle elle avait établi que

*« lorsque le référendum est organisé de manière conforme au droit interne, voire d'un commun accord entre les indépendantistes et l'État, son résultat peut être accepté plus facilement par la communauté internationale. En dépit des incertitudes alors existantes sur sa constitutionnalité en droit canadien, le référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995 a été pour le moins toléré par l'État : le Premier ministre canadien a conduit le Comité pour le « non » »*<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> LOPEZ Jaume, BARCELO, SERRAMALERA Mercè, « Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI<sup>e</sup> siècle à travers du cas de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019/2 (N° 118), p. 365-384.

<sup>189</sup> FERRÉ Francesca, « Droit à l'autodétermination et nation », *Civitas Europa*, 2021/1 (N° 46), p. 361-378.

<sup>190</sup> ARENDT Hannah, « Le droit des minorités », janvier 1940 in op. cit., p. 266

<sup>191</sup> CASTELLARIN Emanuel, « 1. Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », op. cit.

Elle poursuit en établissant qu' « *un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître* »<sup>192</sup> et entraînerait une obligation de négocier. Ce serait donc une forme légère d'obligation de reconnaissance qui pèserait sur les Etats.

Pour autant, face à un Etat récalcitrant, cette obligation ne semble pas effective. En effet, en 2017 Porto Rico avait par exemple organisé un référendum consultatif dans le but de statuer, pour la cinquième fois, sur l'incorporation du territoire aux Etats-Unis. Trois options s'offraient à eux : le statut fédéré au sein des Etats-Unis, l'indépendance totale, et le maintien du statut actuel de cette ancienne colonie espagnole ayant obtenu un statut constitutionnel hybride rattaché à l'Etat d'Amérique du Nord<sup>193</sup>.

Politiquement comme juridiquement, la solution pour laquelle le peuple a opté en masse paraît complexe. En effet, si 97% des votes étaient favorables au rattachement<sup>194</sup>, celui-ci fait face à un obstacle de taille : les Etats-Unis font la sourde oreille<sup>195</sup>. Dès lors, l'absence de reconnaissance obligatoire des prétentions internationales tirées des référendums pourrait faire obstacle à l'établissement d'un véritable droit de décider des peuples.

Toutefois, les risques associés à la prise en compte des référendums spontanés ne sont pas négligeables. Pour citer Georges Scelle :

*« On ne saurait admettre d'un cœur léger que sous prétexte de libre disposition, des collectivités quelconques, dont la cohésion peut être éphémère et les mouvements passionnels, puissent remettre en question tout l'édifice (étatique). Notons bien, en effet, que le "droit" de la collectivité dissidente et c'est un droit de sécession s'affronte immédiatement avec le "droit" non moins respectable du surplus de la population de continuer à former une nation, un Etat, et persister dans un vouloir vivre collectif. On ne saurait admettre que la satisfaction du désir d'une minorité pourrait l'emporter sur les nécessités vitales de la majorité et détruire la solidarité qui sert de base à l'Etat lui-même. »*<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 20 août 1998, réponse 1 et § 151

<sup>193</sup> Loi n°23 du 19 avril 2017

<sup>194</sup> RGDIP 2017/4.74

<sup>195</sup> SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », op. cit.

<sup>196</sup> SCELLE Georges, *Droit international public*, 1948, p. 157. Cité par Hassan Kamel, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Droit international public*, Thèse, Paris, 1960.

La crainte d'une remise en cause du concept de nation, et du rattachement du peuple à son territoire, justifie pour certains la limitation de la validité des référendums d'autodétermination aux cas de décolonisation. La déstabilisation des frontières et la « balkanisation »<sup>197</sup> du monde qu'entraînerait la prise en compte de l'ensemble des velléités nationalistes font craindre à certains que la multiplication des référendums sauvages ait au final un effet négatif pour les droits des peuples.

L'absence de prise en compte des référendums sauvages est justifiée par la peur du séparatisme et de la balkanisation que celle-ci pourrait entraîner. En effet, le référendum d'indépendance n'a pas été conçu comme un instrument de déstabilisation de l'État jouant au bénéfice de tout peuple ou de toute minorité qui prétendrait à son indépendance<sup>198</sup>.

Certains s'inquiètent des dérives de la conception nationaliste du peuple : le professeur Sur relève par exemple le développement récent des « *votations populaires au nom d'une conception ethnique de la nationalité* », qui, selon lui, « *ne contribuent pas réellement à l'enracinement de la paix, à l'instar du référendum tenu en 2016 dans la République Serbe de Bosnie* ».

Pour éviter ces risques, certains choisissent d'affirmer qu'« *un « peuple » au sens de la Charte de l'ONU n'est ni plus ni moins que la totalité des citoyens d'un État et donc n'a pas la moindre connotation ethnique* »<sup>199</sup>. En effet, le fait d'élargir cette définition risque d'entraîner des contradictions entre les droits de la majorité et de la minorité, c'est ce dont s'étonne John Rosenthal :

*« Le « peuple » présumé ne peut pas agir en tant que tel avant d'être organisé dans un État, ou au moins dans des institutions quasi étatiques comme celles de « l'autonomie locale ». Jusque-là, ce « peuple » n'est en fait qu'un objet, dont l'existence est constatée, si elle l'est, sur la base de données de caractère ethnologique. C'est pour cela que le « droit à l'autodétermination », entendu comme un droit « des peuples » au sens naturaliste, exige qu'il soit réalisé même contre la volonté des individus présumés membres des « peuples » qui le détiennent ! »<sup>200</sup>.*

---

<sup>197</sup> CATTARUZZA Amaël, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », op. cit.

<sup>198</sup> KERBRAT Yann, « La Crimée et le droit international », Dossier Persistance de l'Ukraine, La Vie des Idées, 2014.

<sup>199</sup> ROSENTHAL John, « Sur un nouvel ethno-nationalisme. Le fantôme de l'autodétermination, la perversité du droit d'ingérence », Les Temps Modernes, 2003/2 (n° 623), p. 77-111.

<sup>200</sup> ROSENTHAL John, « Sur un nouvel ethno-nationalisme. Le fantôme de l'autodétermination, la perversité du droit d'ingérence », op. cit.

L'absence de prise en compte par la société internationale des revendications séparatistes qui, en plus de porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et de faire naître des risques d'instabilité des frontières, ne sont fondées que sur l'idée d'un « peuple » fictif, semble donc justifiée.

*iii. Le caractère indépassable de la reconnaissance étatique*

« *La sécession est le plus souvent le fruit d'un contentieux, voire d'un conflit. Le référendum ne fait rien d'autre que l'entériner. Lorsqu'il échoue, comme au Québec, en Ecosse, voire à Gibraltar ou aux Malouines, l'échec confirme la légitimité de l'Etat central* »<sup>201</sup>. Au vu du droit international, la sécession n'est ni interdite ni autorisée : c'est simplement un fait. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 22 juillet 2010 dans le cadre de l'affaire de l'indépendance du Kosovo, la Cour l'affirme clairement lorsqu'elle conclut que « *la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'[avait] pas violé le droit international* »<sup>202</sup>. Mais ce n'est pas nécessairement du fait du référendum.

En effet, une fois l'indépendance finalement proclamée par l'Assemblée du Kosovo le 17 février 2008, le pays est aussitôt reconnu par un nombre important d'Etats : 21 dès la fin février, dont les Etats-Unis, le Royaume Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Turquie ; 35 à la fin mars ; 42 à la fin mai ; 48 le 8 octobre 2008.

« *Plus que la proclamation de l'indépendance, c'est ce soutien, cette vague de reconnaissances, qui tranche avec la pratique antérieure en la matière et retient l'attention. Elle marque que l'indépendance du Kosovo a réellement été accompagnée et soutenue – certains disent même provoquée –, dès sa proclamation, en février 2008, par les Etats-Unis et les grands pays européens. S'agissant de séparation, de sécession, c'est elle qui représente a priori une rupture avec la règle, antérieurement bien établie, du refus de toute sécession* »<sup>203</sup> remarque le professeur Guilhaudis.

A l'inverse, la résolution 68/262 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 mars 2014 souligne que « *le référendum organisé dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol le 16 mars 2014, n'ayant aucune validité, ne saurait servir de fondement à une*

---

<sup>201</sup> SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », op. cit.

<sup>202</sup> CIJ, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif du 22 juillet 2010.

<sup>203</sup> GUILHAUDIS Jean-François, « L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Essai d'évaluation après l'avis rendu par la Cour internationale de Justice le 22 juillet 2010 », AFRI, vol. XII, Centre Thucydide, 2011.

*quelconque modification du statut de la République autonome de Crimée* ». En effet, en droit international s'est progressivement imposée la règle de l'interdiction de la reconnaissance des situations acquises par l'usage ou la menace de l'emploi de la force armée, qui avait été formulée pour la première fois en 1932 dans une note du secrétaire d'État américain Henry Stimson à propos de l'annexion du Mandchoukouo par le Japon<sup>204</sup>.

Ainsi, lorsque le référendum viole le droit international, les Etats ne le reconnaîtront pas et il sera privé de validité. De manière plus générale, la reconnaissance de la sécession fondée sur un référendum sera souvent conditionnée par le traitement du peuple sécessionniste par l'Etat dont il souhaite se séparer.

En effet, « *seule la répression par l'État, qui est avant tout une manifestation de l'État de droit, est en mesure de susciter une véritable sympathie pour la démarche indépendantiste dans l'opinion publique internationale* »<sup>205</sup>.

Ainsi, il semble qu'il n'y ait de droit à l'autodétermination externe que lorsque l'Etat n'arrive pas à assurer le droit à l'autodétermination interne du peuple, que son autonomie constitutionnelle n'est pas respectée. Dans le cadre de la colonisation, les peuples autochtones des territoires non-autonomes ne peuvent pas exercer leur droit à l'autodétermination interne et disposent donc d'un droit à l'autodétermination externe. Ce critère pourrait être retenu pour distinguer les prétentions légitimes des peuples et celles qui conduiraient aux risques de balkanisation et de déstabilisation des frontières.

---

204 KERBRAT Yann, « La Crimée et le droit international », Dossier Persistance de l'Ukraine, La Vie des Idées, 2014.

205 CASTELLARIN Emanuel, « 1. Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », dans : François Dubet éd., *Politiques des frontières*. Paris, La Découverte, « Recherches/Fondation pour les sciences sociales », 2018, p. 29-49.

## Conclusion

Tant dans le cadre des Nations unies que dans le cadre étatique, le référendum est un outil dont la mise en pratique ne semble pas faire honneur aux fondements théoriques. La réalisation de son objectif d'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui est fondamental, est largement conditionnée par des considérations techniques et juridiques qui sont, pour la plupart, dépendantes de l'Etat souverain.

Paul Morand dans une correspondance avec Jacques Chardonne, écrit : « Les Anglais cultivent le droit d'eux-mêmes à disposer des peuples »<sup>206</sup>. En effet, dans la majorité des exemples développés dans cette étude, il semble que l'introduction de la démocratie dans l'ordre international du fait de l'organisation de référendums nécessite d'être largement nuancée.

L'absence de norme précise sur les conditions de déclenchement d'un référendum sous supervision internationale, comme l'absence de norme précise relative aux effets juridiques accordés dans l'ordre international, sont autant de limites à l'effectivité des consultations qui impliquent de percevoir le référendum pour ce qu'il est : un mécanisme théoriquement utile pour l'émancipation des peuples, mais un mécanisme dont les conditions de mise en œuvre sont rarement entièrement satisfaisantes.

Ainsi, si l'expression populaire par la voie référendaire peut être le fondement de prétentions légitimes en droit international public, elle fait rarement obstacle à la volonté des Etats et ne remet pas en cause le caractère interétatique de la société internationale.

---

<sup>206</sup> Cité par : SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », *op. cit.*

# BIBLIOGRAPHIE

## SOURCES PRIMAIRES

Résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 29 novembre 1947.

Résolution 38 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 17 janvier 1948.

Résolution 39 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 20 janvier 1948.

Résolution 47 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 21 avril 1948.

CIJ, *Avis consultatif sur le statut international du Sud-Ouest africain*, Ethiopie c. Afrique du Sud, 11 juillet 1950.

Résolution 449 A (V) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 13 décembre 1950.

Résolution 637 (VII) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 16 décembre 1952.

CIJ, *Avis consultatif sur la procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain*, 7 juin 1955.

Résolution 1514 (XV), Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 14 décembre 1960, Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux.

Résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 15 décembre 1960.

Résolution 1579 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 20 décembre 1960.

Résolution 1608 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 21 avril 1961.

Résolution 1654 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 27 novembre 1961.

CIJ, *Cameroun septentrional*, Cameroun c. Royaume-Uni, 2 décembre 1963.

Résolution 2065 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 16 décembre 1965.

Résolution 276 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 30 janvier 1970.

Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 24 octobre 1970.

CIJ, *Avis consultatif sur les Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, 21 juin 1971.

Résolution 2983 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations unies sur la question du Sahara espagnol, adoptée le 14 décembre 1972.

Résolution 3161 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 1973.

CIJ, Avis consultatif sur le Sahara occidental, 16 octobre 1975.

Résolution 3385 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 12 novembre 1975.

Résolution 31/4 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 21 octobre 1976.

Comité des Droits de l'Homme, Observations générale n°12 (21ème session, 1984), « La réalisation et le respect du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes contribuent à l'établissement de relations et d'une coopération amicales entre les États et à la consolidation de la paix et de la compréhension internationales ».

CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986.

Résolution 41/41/A de l'Assemblée générale des nations unies adoptée le 2 décembre 1986.

Résolution 49/151 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 23 décembre 1994.

CIJ, Affaire du Timor oriental, Portugal c. Australie, 30 juin 1995.

Résolution 61/123 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 2006 sur les activités économiques et autres qui affectent les intérêts des peuples des territoires non autonomes.

CIJ, *Application de la convention pour la prévention et la répression des crimes de génocide, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro*, 26 février 2007.

CIJ, *Avis consultatif sur la conformité de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, 22 juillet 2010.

CIJ, *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Géorgie c. Fédération de Russie, 1er avril 2011.

Résolution 1979 (2011) du Conseil de sécurité adoptée le 27 avril 2011.

Résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 27 mars 2014.

CJUE, *Conseil de l'Union européenne c. Front Polisario*, 21 décembre 2016.

Résolution 71/292 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 22 juin 2017.

CIJ, *Avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, 25 février 2019.

CADHP, *Bernard Anbataayela Mornah c. République du Bénin et Csrts*, 22 septembre 2022.

## **SOURCES DOCTRINALES**

### **OUVRAGES, THÈSES, ET COURS.**

ABUHAMOUD Alshiabani, *La démocratie en droit international, Étude critique sur le statut juridique de la démocratie en droit international et la légitimité de l'imposer par la force*, coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris, 2017, p. 26 et suiv.

BALEINE DU LAURENS Frédéric, « Les fruits amers du référendum », dans : *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 59-72.

BEIGBEDER Yves, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Self-determination and transition to Democracy*, International Studies in Human Right, vol. 32, Martinis Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.

BELLARD Frédéric, BEAULAC Stéphane, *Droit à l'indépendance, Québec, Monténégro, Kosovo, Écosse, Catalogne*, éd. XYZ éditeur, Canada, 2015.

CALOGEROPOULOS-STRATIS Spyros, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1973.

CHAUX Caroline, *Les contraintes internationales sur le pouvoir constituant national*, thèse de doctorat, dir. ALLAND Denis, université Paris 2 Panthéon Assas, Paris, soutenue en 2021.

COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Précis Domat, 4ème ed., LGDJ, 1999, p. 227.

COT Jean-Pierre et PELLET Alain, *La Charte des Nations unies ; commentaire article par article*, 3ème éd., Economica, 2005.

DRIF Hana, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU*, mémoire de recherche, Institut des hautes études internationales, Paris-Panthéon-Assas (Paris,), 2018.

FLAVIER Hugo, *Boris Mirkine-Guetzévitch : la conscience juridique des peuples, moteur de l'évolution des rapports entre droit international et droit constitutionnel*, dans : *Constitution et droit international, Regards sur un siècle de pensée juridique française*, dir. DUPÉRÉ Olivier, Collection Colloques et essais, LGDJ, ed. Institut Universitaire Varenne, 2016, p. 44 et suiv.

GARCIA Eloy et al, *Direct Democracy in Comparative Law*, Eleven International Publishing, La Haye, 2018.

GUILHAUDIS Jean-François, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1976.

HAMON Francis, *Le référendum, étude comparative*, coll. Systèmes, LGDJ, Paris, 2012, 2e ed.

LAPONCE Jean, *Le référendum de souveraineté. Comparaisons, critiques et commentaires*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010.

LIEBER Frigo, *De la Valeur des Plébiscites dans le Droit International*, dans : *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, v. 3, p. 139–145, 1871.

RASPAIL Hélène, *Le conflit entre droit interne et obligations internationales de l'Etat*, thèse pour le doctorat en droit de l'université Paris II Panthéon-Assas, Paris, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol 129, 2013.

SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 1021-1022.

TAILLON Patrick, MATTHIEU Bertrand, OTIS Ghislain, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? : essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, thèse de doctorat, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne (Paris, France), Université Laval (Québec, Canada), 2010.

WAMBAUGH Sarah, *La pratique des plébiscites internationaux*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1927, pp. 149-258.

WAMBAUGH Sarah, *Plebiscites since the World War*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1933, p. 506

WYLER Éric, *Théorie et pratique de la reconnaissance d'Etat, Une approche épistémologique du droit international*, Collection de droit international, Bruylant, Bruxelles, 2013.

### ARTICLES.

ADOUA MBONGO Godefroy-Moyen, « Le référendum en droit international », *Annales de l'université Marien N'Gouabi*, vo. 18, n°2, 2018, p. 1-21.

BÉRINGER Hughes, « La "question" de Mayotte sur la scène internationale - acte II », *Revue juridique de l'océan indien*, n° spécial Mayotte 2009, p. 63-72.

BITA HEYEGHE Héritage, « Le référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie : de quel droit ? », *Civitas Europa*, 2018/2 (N° 41), p. 155-161.

BOULAD-AYOUB Josiane, « Le concept de souveraineté du peuple : de Rousseau à la Déclaration des droits de '93 », *Man and Nature / L'homme et la nature*, vol. 10, 1991, p. 13-30.

BROSSARD Jacques, « L'accession à la souveraineté et le cas du Québec », 2ème éd., Montréal, P.U.M., 1995, p. 74-77.

- BULLIER Antoine, « La question du Timor oriental », *Revue Les petites affiches* n°196, 1999, p. 17.
- CALLIES DE SALIES Bruno, « Sahara occidental : l'enlèvement du plan de paix », *Confluences Méditerranée*, 2003/2 (N° 45), p. 165-170.
- CASTELLARIN Emmanuel, « Le référendum d'indépendance, catalyseur de la création de frontières ? », dans : François Dubet éd., *Politiques des frontières*. Paris, La Découverte, « Recherches/Fondation pour les sciences sociales », 2018, p. 29-49.
- CATTARUZZA Amaël, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », *L'Espace Politique*, vol. n°3, mars 2007.
- CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre », *Revue québécoise de droit international*, vol. 9, 1995, p. 111-130.
- CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *Revue québécoise de droit international*, 1er avril 1985.
- CHAUMONT Charles, « Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes », *Annuaire du Tiers-Monde*, 1976, p. 16.
- CHILLIN Jérémy, « Les communautés mauriciennes face à l'indépendance (1960-1968) ». *Les indépendances en Afrique*, édité par Odile Goerg et al., Presses universitaires de Rennes, 2013
- CHRISTAKIS Théodore, « La sécession : Une question de simple fait ? », dans : 2nd ESIL Research Forum: 'The Power of International Law in Times of European Integration', European Society of International Law, 2007, Budapest, Hongrie. pp.15.
- DE SEDOUY Jacques-Alain, « Wilson et le référendum dans les traités de 1919-1920 », dans : *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.
- DOBELLE Jean-François, « Référendum et droit à l'autodétermination », *Pouvoirs*. Vol. 20, n°77, 1996, pp. 41-60.
- DENQUIN Jean-Marie, « Référendum et plébiscite », dans : *Dictionnaire de la culture juridique*, dir. ALLAND Denis et RIALS Stéphane, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 1310.
- DUMONT Gérard-François, « Mayotte, une exception géopolitique mondiale », *Outre-Terre*, 2005/2 (no 11), p. 515-527.
- DURANT Frédéric, « Timor Loro Sa'e : la déstructuration d'un territoire », *Lusotopie*, vol. 8, n°1, 2001, p. 215-232.
- FERRÉ Francesca, « Droit à l'autodétermination et nation », *Civitas Europa*, 2021/1 (N° 46), p. 361-378.
- FISCHER Georges, « Le problème rhodésien », dans : *Annuaire français de droit international*, volume 11, 1965. pp. 41-69.

- FLEURY GRAFF Thibaut, « Territoire et droit international », *Civitas Europa*, 2015/2 (N° 35), p. 41-53.
- FLORY Maurice, « L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Sahara occidental », *AFDI* n°21, 1975, p. 253-277.
- GINGRAS Denis, « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », *Laval théologique et philosophique*, vol. 53, n°2, 2 juin 1997, 365-375.
- GIRAUDEAU Géraldine, « Le droit international et les transitions constitutionnelles », dans : *Actes du Colloque universitaire sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie des 17 & 18 novembre 2017*, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie (PUNC), coll. Larje, 2018.
- GRAFF Stéphanie, « Autodétermination et décolonisation externe », dans : *Actes du colloque universitaire sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie des 17 & 18 novembre 2017*, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie (PUNC), coll. Larje, 2018.
- GRITSENKO Maria, « Droit à l'autodétermination, sécession, occupation et "accession" », *RGDIP* 2014, vol. n°4, 2014, p. 982-984.
- GUILHAUDIS Jean-François, « L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Essai d'évaluation après l'avis rendu par la Cour internationale de Justice le 22 juillet 2010 », *AFRI*, vol. XII, Centre Thucydide, 2011.
- KAMTO Maurice. « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, entre fétichisme idéologique et glissements juridiques », *Annuaire africain de droit international*, 2006 14 Afr. Y.B. I, pp. 217-243.
- KERBRAT Yann, « La Crimée et le droit international », *Dossier Persistance de l'Ukraine*, *La Vie des Idées*, 2014.
- KLABBERS Jan, « The right to be taken seriously : self-determination in international law », *Human Rights Quarterly*, vol. 28, n° 1, 2006, p. 186-206.
- KOLB, Robert, « Autodétermination et 'sécession-remède' en droit international public », dans : *Global Community Yearbook*, 2013, p. 57-77.
- LABORDERIE Vincent, « Le droit de sécession », *Outre-Terre*, 2014/4 (N° 41), p. 89-99.
- LAPONCE Jean, « National Self-determination and Referendums : The Case for Territorial Revisionism », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol.7, n°2, Summer 2001, pp.33-56.
- LAPONCE, Jean, « Turning votes into territories : boundary referendums in theory and practice », *Political Geography*, n°23, 2004, pp.169-183.
- LEMAIRE Félicien, « La libre détermination des peuples, la vision du constitutionnaliste », *Civitas Europa*, 2014/1 (N° 32), p. 113-138.

LOPEZ Jaume, BARCELO, SERRAMALERA Mercè, « Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI<sup>e</sup> siècle à travers du cas de la Catalogne », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019/2 (N° 118), p. 365-384.

MAYALL John, « Sovereignty, Nationalism and Self-determination », *Political Studies*, XLVII, 1999, pp.474- 502.

MERLE Marcel, « Les plébiscites organisées par les Nations unies », *AFDI*, vol. 7, 1961, pp. 425-445.

MPUBGA BIAYI Patient, « Le droit des peuples à l'autodétermination vu d'Arusha. », *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 20 novembre 2022.

M'SAIDIE Thomas, « La réponse juridique à la “ question de l'île comorienne de Mayotte », *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2016, 22, pp.147-153.

NESI Giuseppe, « L'uti possidetis hors du contexte de la décolonisation : le cas de l'Europe », *Annuaire français de droit international*, volume 44, 1998. pp. 1-23

ORAISON André, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte », *RBDI* 1983 vol. 2, 1983, p. 655-698

PACCAUD Françoise, « L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ou les pérégrinations d'une indépendance programmée », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019/4 (N° 120), p. 45-65.

PARETO Vilfredo, « Le soi-disant principe des nationalités », *Faits et théories*, 1976.

PAYERO LÓPEZ Lucía, « Pourquoi la Catalogne ne peut-elle pas s'autodéterminer ? Les raisons de l'État espagnol », *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 17/2016, mis en ligne le 30 janvier 2017.

PETERS Anne, « Sense and nonsense of territorial referendums in Ukraine, and why the 16 march referendum in Crimea does not justify Crimea's alteration of territorial status under international law », *EJIL : Talk*, 2014.

PIERRE-CAPS Stéphane, « Le peuple à l'interface du droit constitutionnel et du droit international », *Civitas Europa*, 2014/1 (N° 32), p. 5-20.

ROSENTHAL John, « Sur un nouvel ethno-nationalisme. Le fantôme de l'autodétermination, la perversité du droit d'ingérence », *Les Temps Modernes*, 2003/2 (n° 623), p. 77-111.

ROUSSEAU Dominique, « L'équivoque référendaire », *La Vie des idées*, 2014.

SAURA ESTAPA, Jaume, « Autodétermination et Séparatisme des Territoires Métropolitains dans un Cadre Constitutionnel Démocratique : le Cas de la Catalogne », *Revue Miroirs*, Vol. 1, num. 1, Juin 2014.

SUR Serge, « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats », dans : *L'usage du référendum dans les relations internationales*, dir. par BALEINE DU LAURENS Frédéric, Cahiers Thucydide n°20, Société d'histoire diplomatique, 2018, p. 43-58.

STREBEL Michael, « The political economy of territorial integration referendums », dans : *Territory, Politics, Governance*, 2023, p. 1–21.

THOUVENIN, Jean-Marc, « L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du Timor oriental (Portugal c. Australie) » dans : *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995. pp. 328-353.

KOHEN Marcelo G., « Chapitre VI. L'uti possidetis : un paradigme du rapport entre la possession et les titres de souveraineté territoriale », dans : *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Graduate Institute Publications, 1997.

VINDT Gérard, « 1648, l'origine de l'Etat-nation souverain », *Alternatives Économiques*, 2007/1 (n°254).

## PRINCIPAUX CAS MOBILISÉS

### **Sahara occidental :**

- Résolution 2983 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations unies sur la question du Sahara espagnol, adoptée le 14 décembre 1972.
- Résolution 3292 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 1974.
- CIJ, Avis consultatif sur le Sahara occidental, 16 octobre 1975.
- Décision du Comité de mise en œuvre sur le Sahara occidental (OUA), Nairobi, 24-26 août 1981.
- Résolution 690 du Conseil de sécurité adoptée le 29 avril 1991
- Résolution 1979 (2011) du Conseil de sécurité adoptée le 27 avril 2011.
- Résolution du 2703 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 30 octobre 2023.

### **Kosovo :**

- Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 10 juin 1999.
- Résolution 63/3 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 8 octobre 2008.
- CIJ, Avis consultatif sur la conformité de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, 22 juillet 2010.

### **Essequibo :**

- CIJ, Sentence arbitrale du 3 octobre 1899, Guyana c. Venezuela, 1er décembre 2023.

### **Sud Ouest africain :**

- CIJ, Avis consultatif sur le statut international du Sud-Ouest africain, Ethiopie c. Afrique du Sud, 11 juillet 1950.
- Résolution 449 A (V) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 13 décembre 1950.
- CIJ, Avis consultatif sur les Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, 21 juin 1971.

**Catalogne :**

- Tribunal constitutionnel espagnol, arrêt 42/2014.

**Mayotte :**

- Résolution 3161 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 1973.
- Résolution 3385 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 12 novembre 1975.
- Résolution 31/4 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 21 octobre 1976.
- Résolution 49/151 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 23 décembre 1994.

**Crimée :**

- Résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 27 mars 2014.

**Géorgie :**

- CIJ, Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Géorgie c. Fédération de Russie, 1er avril 2011.

**Guatemala/Belize :**

- CIJ, Compromis entre le Guatemala et le Belize visant à soumettre à la Cour internationale de Justice la revendication territoriale, insulaire et maritime du Guatemala, notifié à la Cour le 22 août 2018 par le Guatemala et le 7 juin 2019 par le Belize.

**Timor oriental :**

- CIJ, Affaire du Timor oriental, Portugal c. Australie, 30 juin 1995.
- Résolution 1542 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 15 décembre 1960

**Cameroun septentrional :**

- CIJ, Cameroun septentrional, Cameroun c. Royaume-Uni, 2 décembre 1963.
- Résolution 1608 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 21 avril 1961.

**Archipel des Chagos :**

- CIJ, Avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, 25 février 2019.
- Résolution 71/292 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 22 juin 2017.

**Porto Rico :**

- Loi n°23 du 19 avril 2017
- Décision du Comité spécial de la décolonisation des Nations unies concernant Porto Rico, 18 juin 2018

**Bosnie :**

- CIJ, Application de la convention pour la prévention et la répression des crimes de génocide, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Montenegro, 26 février 2007.

**Nouvelle-Calédonie :**

- Résolution 66(1) de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 14 décembre 1946.
- Résolution 41/41 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 2 décembre 1986.
- Constitution française, titre XIII issu de la loi organique du 19 mars 1999.
- Accords de Nouméa signés le 5 mai 1998.

## Table des matières

Remerciements, p. 2

Sommaire, p. 3

### **Introduction, p. 4**

Section préliminaire : Tentative de définition et de typologie des référendums, p. 5

Section 1 : À l'origine de la théorie de l'expression populaire ,p. 9

Section 2 : Esquisse du droit des peuples à l'autodétermination, p. 14

Section 3 : L'introduction pratique de la démocratie directe dans l'ordre international , p. 19

### **Première partie : Les référendums et les Nations unies, p. 22**

#### **Chapitre 1 : Le fondement de l'organisation de référendums d'autodétermination, p. 22**

Section 1 : L'actualisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prise en charge par la société internationale, p. 22

Sous-section 1 : L'exportation des valeurs démocratiques par les Nations unies, p. 22

A. L'objectif de promotion de la démocratie par le référendum, p. 22

B. L'intervention de la communauté internationale dans le processus démocratique des Etats, p. 25

Sous-section 2 : La construction historique du droit à l'autodétermination sur la scène internationale, p. 26

A. L'organisation progressive de référendums d'autodétermination , p. 26

B. Le contexte colonial au coeur de la construction du droit à l'autodétermination , p. 28

Section 2 : Le fondement juridique de l'organisation de référendums sous supervision internationale, p. 29

Sous-section 1 : La consécration du droit à l'autodétermination dans l'ordre juridique international, p. 29

A. Les instruments des Nations unies définissant les contours du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, p. 29

B. L'apport pratique de la jurisprudence internationale, p. 31

Sous-section 2 : Les modalités pratiques d'interventions des Nations unies dans l'organisation des consultations populaires, p. 33

A. La délimitation des missions des Nations unies dans l'organisation du référendum, p. 34

B. La mission de protection du caractère démocratique de la consultation, p. 36

#### **Chapitre 2 : Les difficultés de mise en oeuvre du droit à l'autodétermination, p. 38**

Section 1 : La mise en oeuvre d'un droit aux contours juridiques flous, p. 38

Sous-section 1 : Le problème de la titularité du droit des peuples, p. 39

A. L'enjeu théorique de l'existence d'un droit des peuples à l'autodétermination hors situations coloniales, p. 39

B. L'enjeu pratique de la délimitation du corps électoral, p. 42

Sous-section 2 : La conciliation avec d'autres principes de droit international public, p. 45

- A. La conciliation avec le principe de l'intégrité territoriale, p. 45
- B. La conciliation avec le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, p. 48

Section 2 : Les obstacles pratiques à l'actualisation du droit à l'autodétermination par référendum  
51

Sous-section 1 : L'absence de délimitation normative des effets du référendum, p. 51

- A. L'absence de nécessité du recours au référendum pour l'autodétermination, p. 51
  - B. L'insuffisance du référendum pour établir l'autodétermination, p. 52
- Sous-section 2 : La limitation des pouvoirs des Nations unies par la souveraineté des Etats, p. 54
- A. Les limites relatives à la souveraineté de l'Etat sur son territoire, p. 54
  - B. Les limites relatives à la souveraineté de l'Etat dans ses relations internationales, p. 56

**Seconde partie : Les référendums et l'Etat, p. 59**

**Chapitre 1 : L'expression de la volonté populaire au service de l'affirmation de l'Etat, p. 59**

Section 1 : La consultation du peuple comme fondement légitime à une prétention internationale, p. 59

- A. La participation nécessaire de l'Etat à la mise en oeuvre du droit à l'autodétermination, p.59
- B. L'utilisation du référendum comme outil décisionnel dans les relations internationales, p. 61

Section 2 : La consultation du peuple instrumentalisée par l'Etat pour fonder une prétention en droit international, p. 62

- A. Les risques d'influence étatique sur l'intégrité du résultat de la consultation, p. 62
- B. Le référendum comme justification de la violation de l'intégrité territoriale d'un Etat, p. 64

**Chapitre 2 : L'opposabilité d'un référendum national dans l'ordre juridique international, p. 67**

Section 1 : L'opposabilité par l'Etat de la prétention issue d'un référendum, p. 67

- A. Les effets d'un fait de droit interne dans l'ordre juridique international, p. 67
- B. Les contraintes internationales dans l'organisation d'un référendum, p. 69

Section 2 : L'opposabilité à un Etat de la prétention issue d'un référendum sauvage, p. 71

- A. L'expression populaire reconnue par les Etats tiers, p. 71
- B. L'expression populaire sauvage opposée à l'Etat, p. 73
  - i. Le référendum sauvage, p. 73
  - ii. L'hypothèse d'une obligation de prise en compte, p. 74
  - iii. Le caractère indépassable de la reconnaissance étatique, p. 77

Conclusion, p. 79

Bibliographie, p. 80