

Referenda en Novorussie

Par stratediplo le 22 septembre 2022

Quatre régions ex-russes, représentant la moitié de la Novorussie appelée en français Nouvelle-Russie depuis deux siècles et demi, vont se prononcer par referendum, dans les jours qui viennent, sur leur réunification avec la Russie.

Les deux premières à l'avoir annoncé sont les provinces administratives ukrainiennes de Kherson et Zaporogié, récemment libérées (partiellement) par l'armée russe du joug du régime issu du coup d'Etat qui avait abrogé la constitution ukrainienne en février 2014, a interdit il y a huit ans l'utilisation et l'enseignement de la langue de ces provinces, a procédé il y a quelques mois à la dissolution de tous les partis d'opposition et venait d'annoncer il y a quelques semaines une grande opération d'épuration de la population "collaboratrice avec l'ennemi".

Les deux autres régions ex-russes à avoir annoncé un referendum sont les républiques de Donesk et Lougansk, États indépendants *de facto* depuis leur exclusion *manu militari* de l'ex-Ukraine, indiscutablement souverains selon les critères de la Convention de Montevideo de 1933 (qui précise même que "*l'existence politique de l'État est indépendante de sa reconnaissance par les autres États*"), et finalement reconnus par la Russie le 21 février.

Sauf erreur ces deux pays avaient déjà conduit il y a quelques années des referenda sur la réunification avec la Russie, ignorés par celle-ci qui n'avait même pas reconnu leur indépendance avant l'imminence d'une attaque ex-ukrainienne il y a sept mois, de même qu'elle n'avait pas reconnu l'indépendance de l'Ossétie du Sud avant le déclenchement de l'opération de "purification ethnique" par la Géorgie début août 2008^⑤ et ignore encore son referendum de réunification. Pour mémoire, la Transnistrie s'est prononcée à 97% pour la réunification il y a seize ans, et l'a encore demandée en vain il y a huit ans.

Ces quatre régions ex-russes exerceront leur droit à l'autodétermination selon les critères contemporains. En ce qui concerne les deux républiques cosaques, elles ont largement démontré depuis huit ans leur capacité à organiser des scrutins locaux ou nationaux libres, sans interférence extérieure (l'armée russe n'y est entrée que cette année) et en invitant même des observateurs étrangers, en dépit du refus de l'OSCE. En ce qui concerne les deux régions actuellement ukrainiennes, il est évident que le scrutin ne pourra se tenir que grâce à la protection périphérique de l'armée russe, et seulement dans les zones qui ne sont plus sous le contrôle du gouvernement de Kiev.

Bien que l'intention en fût connue depuis au moins deux mois, le court préavis d'organisation ne permettra certainement pas le déploiement d'un dispositif international d'observation. La libre présence des moyens modernes d'information, l'expérience démocratique des populations et la dimension de ces régions laissent cependant supposer qu'il ne s'agira pas d'un vote dicté par une armée d'occupation, comme dans les États pontificaux en juin 1790.

Concept historiquement récent, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est affirmé dès l'article premier de la Charte des Nations Unies, puis plus loin dans l'article 55.

Il est cité en préambule ou en référence de nombreux instruments juridiques adoptés par les institutions internationales (du système ONU ou pas). La résolution 1541 de l'Assemblée Générale de l'ONU, adoptée le 15 décembre 1960, mentionne trois modalités d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à savoir "*l'indépendance et souveraineté, la libre association avec un État indépendant, et l'intégration à un État indépendant*".

En dépit de ce qu'on a appelé dans la Neuvième Frontière un traité tacite de non-prolifération étatique, plusieurs instruments internationaux préconisent que les États favorisent l'exercice du droit à l'autodétermination par les peuples qui ne sont pas encore des États. Par exemple, selon le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels et le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966, "*les États [⑤] sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*".

La Cour Internationale de Justice a même établi par un arrêt du 30 juin 1995 que ce devoir de facilitation est une norme *erga omnes*, qui concerne donc tous les États et pas seulement ceux directement impliqués comme parties prenantes. Ainsi, non seulement l'Ukraine (souveraine) et la Russie (occupante) sont évidemment censées faciliter l'autodétermination des peuples de Zaporogié et Kherson, mais également les autres pays, qu'ils soient signataires de ces traités comme la France ou la Pologne par exemple, ou non signataires comme Donetsk (voisine de Zaporogié). Et, contrairement à une erreur assez répandue, l'autodétermination d'un peuple ne porte pas atteinte à l'intégrité d'un État déjà existant, celle-ci n'interdisant, dans les textes internationaux, que l'usage de la force par d'autres États.

L'Acte final d'Helsinki montre qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre le principe de l'intégrité territoriale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, puisque ses signataires s'y sont engagés à respecter simultanément les deux. Et la Cour Internationale de Justice, dans son avis consultatif 2010/25 du 22 juillet 2010, a expressément rappelé que "*la portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques*".

On sait encore peu de choses, à l'étranger, sur les modalités pratiques des consultations des électors cosaques dans les prochains jours, mais on peut en deviner certains critères de décision. En effet la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, dite Commission de Venise (du Conseil de l'Europe), a précisé certaines normes il y a cinq ans, à la demande du gouvernement catalan. Celui-ci s'interrogeant notamment sur un seuil de participation pour la validité du scrutin, la Commission de Venise a répondu qu'une telle innovation n'était pas nécessaire.

Dans la mesure où tout votant peut librement exprimer son choix, ou décider de s'en abstenir voire d'aller à la pêche ce jour-là, le referendum est démocratiquement valide de par sa tenue et la possibilité d'y participer, indépendamment du nombre ou du pourcentage de choix finalement exprimés. Le gouvernement catalan s'interrogeant aussi sur le taux de réponses positives, ou la marge d'écart entre le nombre de réponses positives et négatives nécessaire sur une question aussi importante que la souveraineté, il lui a été répondu qu'aucune norme n'existe en la matière.

Il s'agissait certes d'un gouvernement constitué par un parlement expressément élu pour la conduite à l'indépendance sous dix-huit mois, mais même si cela n'avait pas été le cas il suffisait que le oui l'emporte d'une voix sur le non pour que la décision ait été démocratiquement exprimée en pleine connaissance des règles du jeu (majorité simple en l'occurrence) et des conséquences.

En comparaison, les États-Unis d'Amérique qui ont poussé la diaspora albanaise de Serbie à prononcer en 2008 la sécession de la province de Kosovo et Métochie (après avoir tenté pendant neuf ans de la faire prononcer par l'ONU) n'ont posé de question juridique ou politologique à personne, et n'ont même pas suggéré de simulacre de referendum.

Les États-Unis connaissent pourtant l'existence de la pratique référendaire, puisqu'en 2014 ils ont poussé le monde entier à nier d'avance toute légitimité et toute conséquence au referendum d'autodétermination de la Crimée, après que celle-ci ait constaté son indépendance du fait de l'abrogation de la constitution de 1996 par laquelle elle avait adhéré à l'Ukraine (et renoncé à sa propre constitution de 1992). Ils allèrent alors jusqu'à rédiger des projets de résolutions pour l'Assemblée Générale et le Conseil et Sécurité de l'ONU interdisant d'avance toute reconnaissance du résultat du referendum, activisme qui ferait comparativement bien remarquer leur silence approbatif à l'occasion du referendum catalan trois ans plus tard.

La France a fait partie des tous premiers pays à protester à l'annonce des referenda d'autodétermination en ex-Ukraine, comme lors de celui de la Crimée en mars 2014, dans une posture d'ailleurs relativement osée trois ans à peine après l'annexion de Mayotte le 31 mars 2011. Car contrairement au referendum criméen organisé par le gouvernement local déjà *de facto* indépendant de l'Ukraine, le referendum mahorais de 2009 fut organisé par la métropole française, au mépris d'ailleurs des résolutions 3291, 3385 et 31/4 de l'Assemblée Générale de l'ONU affirmant l'unité des Comores et interdisant expressément à la France d'organiser un referendum à Mayotte.

L'Allemagne a aussi fait partie des tous premiers pays à entendre interdire d'avance l'exercice de l'autodétermination des peuples de Novorussie, posture elle aussi particulièrement osée guère plus de trente ans après l'annexion sans consultation des cinq États allemands orientaux.

Pour mémoire, le parlement est-allemand, élu en mars 1990 sans mandat d'abandon de souveraineté, a décidé le 22 août la reconstitution des provinces de Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, puis quelques heures plus tard (nuitamment) l'adhésion unilatérale de ces nouvelles provinces à la République Fédérale d'Allemagne à compter du 3 octobre. Un traité de réunification rapidement rédigé a été signé par les gouvernements de RFA et de RDA le 31 août et ratifié par le parlement national de RDA le 20 septembre, aucun gouvernement ou parlement n'ayant, sauf erreur, été constitué dans les cinq provinces reconstituées un mois plus tôt.

Le 2 octobre à minuit la République Démocratique Allemande s'est dissoute (sur décision du parlement national) dans le but précis et hypocrite de rendre leur souveraineté aux provinces, devenues alors États, la RFA ne voulant pas annexer la RDA en bloc mais seulement morcellée.

Le 3 octobre 1990 à 00h les nouveaux États souverains de Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe ont été annexés à la RFA sans que leurs populations respectives n'aient été consultées, et le 14 octobre elles n'ont été appelées qu'à élire des assemblées régionales (non souveraines). À ce jour, les peuples de Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, livrés par le dernier régime de la RDA à l'annexion par la RFA, n'ont pas encore été invités à disposer d'eux-mêmes par referendum. Le contraste avec ce qui se passe de l'autre côté du rideau de presse est net.

Le gouvernement russe a déclaré qu'il respectera l'issue des referenda, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il entende honorer ensuite la demande d'adhésion à la Fédération. Mais si tel est le cas, les implications pour les régions et les populations concernées sont d'ordre historique, évidemment immenses pour elles, ce qui n'interdira pas de s'interroger parallèlement sur les conséquences stratégiques immédiates en-dehors de ces régions.