

Question d'Europe
n°344
16 février 2015

La Russie, l'Ukraine et le droit international

Jean-Dominique GIULIANI

Résumé :

L'appréciation des événements survenus en Ukraine du fait des actions russes récentes donne lieu à une véritable confusion, qui permet à la propagande, aux approximations et à l'invocation du passé, de prendre trop souvent le pas sur une analyse rationnelle. Pour contribuer à mieux comprendre les enjeux, la présente contribution se limite aux aspects juridiques d'une question, par ailleurs éminemment politique.

Elle ne saurait faire fi du ressentiment russe, de la volonté des Ukrainiens de s'affranchir de la tutelle de leur grand voisin ou des intérêts nationaux en cause ; elle en analyse seulement les conséquences sur le droit international.

En effet, longtemps la diplomatie russe s'est attachée au respect strict et formel des règles du droit international, s'y « cramponnant » parfois pour résister aux revendications des peuples. Même lors de la succession de l'URSS, cette constante a été respectée. Or, le discours de S. Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, lors de la conférence de Munich sur la sécurité, outre ses aspects provocateurs qui relèvent de la politique, marque une profonde rupture avec la tradition diplomatique russe

Depuis le Second conflit mondial, le continent européen n'avait pas connu de questionnement aussi dramatique que celui de la remise en cause, par la Russie, des frontières issues du Second conflit mondial, et confirmées notamment par l'Acte final de la Conférence d'Helsinki en 1975. Ni l'éclatement de l'Union soviétique, ni la réunification allemande, deux événements d'importance majeure, n'avaient donné lieu à un tel revirement russe.

Les violations du droit international, des traités et accords signés par la Russie, qu'implique l'annexion de la Crimée le 21 mars 2014, puis la guerre dans l'Est de l'Ukraine, venant après la guerre de Géorgie en 2008, vont entraîner un profond changement de paradigme pour la politique extérieure de l'Union et de ses Etats membres.

Quelles qu'en soient les raisons, en effet, la réapparition, en 2008 et 2014, aux confins de

l'Union européenne, de l'usage de la force armée et de méthodes bannies du continent, est pour l'Union une interpellation très violente, puisqu'elle s'est construite sur le droit et par le droit, qu'elle fonctionne, y compris dans les difficultés, grâce au droit, accepté et respecté et que cela l'avait conduite à profiter d'une stabilité exceptionnelle au regard de son douloureux passé.

En annexant la Crimée, Vladimir Poutine a violé les textes fondamentaux des Nations unies, les statuts du Conseil de l'Europe dont est membre la Russie, au moins deux traités régionaux organisant la paix en Europe et deux traités bilatéraux signés avec l'Ukraine, ainsi, au passage, que les constitutions d'Ukraine et de Crimée. Pour la communauté internationale du XXIème siècle, aucun argument ne saurait justifier une telle transgression.

LA CHARTE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

L'article 2 §4 de la Charte de l'ONU fonde les principes de l'inviolabilité des frontières, du respect de l'intégrité territoriale des Etats et de l'interdiction du recours à la force [1].

Plusieurs actes, déclarations et accords conclus dans le cadre de l'Organisation, rappellent l'impératif de

1. « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, 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 État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

règlement pacifique des différends, de non ingérence ou de l'interdiction de la menace dans les relations internationales.

On peut notamment citer la résolution 2625, « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » [2] adoptée le 24 octobre 1970 par l'Assemblée générale. Ce texte anticipe même la « guerre hybride » en des termes précis [3]. Le 14 décembre 1974, l'ONU, par une résolution de la même Assemblée générale, définit le concept d'agression, y incluant plusieurs des actes auxquels s'est manifestement livré la Russie en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine [4] (Occupation militaire, invasion, bombardements, passages de bandes armées). On comprend mieux d'ailleurs, à la lecture de ce document, que la Russie, membre du Conseil de Sécurité, se refuse à admettre la présence de plusieurs milliers de ses troupes en Ukraine, ce qui la conduirait à une inévitable condamnation par l'ONU au titre de nombre de textes signés par elle. Mais ces précautions ne sont même pas efficaces pour la Crimée, dont l'occupation ne sera vraisemblablement jamais reconnue ni par l'ONU, ni par la plupart de ses membres.

L'ACTE FINAL DE LA CONFÉRENCE D'HELSINKI

La Conférence d'Helsinki (1er août 1975) [5] a organisé le respect des frontières en Europe et donné naissance à l'OSCE, dont est membre la Russie. Sa Charte confirme les principes ci-dessus énoncés. Elle les décline et les confronte à la spécificité de la situation européenne du moment, celui de la guerre froide devenue l'équilibre de la terreur puis la détente. Il s'agit d'un accord régional déclinant la Charte des Nations unies, destiné à donner un contenu concret à la détente entre les deux blocs. Il consacre les principes d'inviolabilité des frontières, de l'intégrité territoriale des Etats, du règlement pacifique des différends, de la non-intervention dans les affaires intérieures, mais aussi du respect des droits de l'Homme et des minorités, de l'égalité des droits des Etats et du droit des peuples à

disposer d'eux-mêmes dans le cadre des lois et de l'exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international. Il est assorti de mesures de confiance, par exemple l'obligation de notifier les manœuvres militaires, mais aussi de déclarations d'intention de coopérer dans toute une série de domaines, y compris la liberté d'information. Par ses actions, la Russie en Crimée et en Ukraine a fait fi de l'ensemble des parties de ce traité, qui visait déjà des problématiques qui s'appliquent aujourd'hui à l'Ukraine, comme par exemple :

« Ils (les Etats) ont aussi le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux, y compris le droit d'être partie ou non à des traités d'alliance » I §2.

Ou encore :

« Aucune considération ne peut être invoquée pour servir à justifier le recours à la menace ou à l'emploi de la force en violation de ce principe » et : « ils (les Etats) s'abstiennent de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains » II §1 et 2, « Ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre Etat participant » III

« De même, les Etats participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale » IV.

Invoquer ainsi, comme l'a fait S. Lavrov, l'ingérence des Européens et des Etats-Unis dans les affaires intérieures de l'Ukraine, affirmation non seulement infondée en droit mais fautive en fait, tente de dissimuler une violation consciente et complète de l'ensemble des dispositions de ce texte, pourtant signé à l'époque par l'Union soviétique qui y voyait la reconnaissance de frontières fragiles puisqu'issues des combats et des rapports de force sur le terrain à la fin de la Seconde Guerre mondiale

2. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625%28XXV%29&TYPE=&referer=http://www.un.org/french/documents/ga/res/25/fres25.shtml&Lang=F

3. « Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force »

4. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314%28XXIX%29&Lang=F

5. <http://www.osce.org/fr/mc/39502?download=true>

LE CONSEIL DE L'EUROPE

La Russie a adhéré le 28 février 1996 au Conseil de l'Europe dont les statuts sont définis par le traité de Londres [6]. A deux reprises, et tout récemment le 26 janvier 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé nécessaire de suspendre les pouvoirs de la délégation russe et sa participation aux différentes instances de l'Assemblée [7]. « Les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation russe ont été contestés sur la base des articles 8.1 et 8.2 du Règlement de l'Assemblée parlementaire au motif que le rôle et la participation de la Fédération de Russie dans le conflit qui touche l'est de l'Ukraine, ainsi que le maintien de son annexion illégale de la Crimée, sont contraires au Statut du Conseil de l'Europe (STE n°1) ainsi qu'aux engagements qu'elle a contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, ce qui, d'une manière générale, remet en cause le respect par la délégation russe des principes de l'Organisation et des obligations imposées à ses Etats membres ».

L'Assemblée réaffirme (à cette occasion) que l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie constitue une violation grave du droit international, dont la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que le Statut du Conseil de l'Europe et les engagements contractés par la Russie lors de son adhésion à cette Organisation.

Le Conseil de l'Europe, qui incarne depuis son origine l'Europe du Droit et des Droits de l'Homme, s'est préoccupé à de très nombreuses reprises de l'évolution inquiétante de l'Etat de droit en Russie, de ses atteintes répétées aux droits des minorités et des méthodes employées par elle tant en Géorgie en 2008, qu'en Crimée et en Ukraine en 2014. L'Assemblée a émis pas moins de 17 vœux [8] les condamnant et appelant la Fédération à remplir les obligations qu'elle a volontairement souscrites par son adhésion.

LES GARANTIES OFFERTES À L'UKRAINE DÉNUCLÉARISÉE

Le mémorandum de Budapest (5 décembre 1994) [9], conclu entre la Russie, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Ukraine [10], dont la France et la Chine sont aussi les garants comme « témoins », a permis la dénucléarisation de l'Ukraine, qui hébergeait le plus formidable arsenal nucléaire (1800 têtes nucléaires), contre la garantie expresse de ses frontières. Signé de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité, appliqué à grands renforts de moyens coûteux financés principalement par les Etats-Unis [11] mais scrupuleusement et entièrement, ce texte était aussi, dans le contexte de l'époque, un message adressé aux Etats qui caressaient des velléités nucléaires et qui, sous la pression de la communauté internationale unie, ont accepté d'y renoncer au cours des mêmes années 90. L'Afrique du Sud, le Brésil, la Libye et d'autres encore, ont ainsi renoncé à l'arme nucléaire. Alors que les mêmes efforts tendent à convaincre l'Iran de suivre leur exemple, on mesure ici l'ampleur des conséquences potentielles de la violation de ce traité par un Etat membre du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui s'était engagé, à titre bilatéral comme multilatéral à les garantir.

Non seulement la garantie, la parole et la signature de la Russie s'en trouvent durablement affaiblies, mais il en va de même de celles des plus grandes puissances de la planète, voire de l'ONU elle-même.

LE TRAITÉ RÉGLANT LA SUCCESSION DE L'UNION SOVIÉTIQUE

L'Acte constitutif de la Communauté des Etats indépendants (Traité de Minsk - 8 décembre 1991) qui a organisé la succession de l'URSS, empire constitué par la force et démantelé par l'échec, a garanti aux nouveaux Etats en 1991, le respect de leurs frontières, la Russie renonçant à les contester. D'ailleurs l'Ukraine, contrairement à d'autres en Europe, avait gardé toujours l'apparence de son indépendance et disposait d'un siège au sein de l'ONU, même si elle n'avait le choix que de voter comme l'URSS.

6. 5 mai 1949 : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/treaties/Word/001.doc>

7. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=21538&lang=fr>

8. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=21538&lang=fr>

9. <https://www.msz.gov.pl/en/pl>

www.wiedenobwe.at/s/en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt

10. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/1994/1399

11. La dénucléarisation de l'Ukraine a, un temps, fait de ce pays le principal destinataire de l'aide extérieure américaine, qui a financé la plus grande part de la destruction de ces matériels en Russie.

4

**LES TRAITÉS ET ACCORDS BILATÉRAUX
SIGNÉS AVEC L'UKRAINE**

L'accord d'amitié signé entre la Russie et l'Ukraine le 31 mai 1997 mettait spécifiquement l'accent sur le respect des frontières, ce qui prouve qu'il a été signé en parfaite connaissance de cause, car nul n'ignore l'histoire de la colonisation de la Crimée qui s'est traduite par son annexion en 1783 et la décision du Plenum du Comité central de l'URSS de 1954, la rattachant à l'Ukraine « du fait de (leurs) liens économiques particuliers ».

L'accord sur la présence de la flotte russe, signé le 28 mai 1997 et renouvelé en 2010, organisait la répartition des navires de l'ex-URSS contre un dédommagement de 526 millions \$, confirmait l'appartenance à l'Ukraine de ce territoire dont les facilités navales étaient louées à la Russie, contre un loyer annuel de 97 millions \$, et précisait les conditions de stationnement des troupes russes (25 000 hommes, 132 véhicules blindés, 24 pièces d'artillerie).

**LES CONSTITUTIONS UKRAINIENNE ET DE
CRIMÉE**

En outre, tant la constitution ukrainienne dans ses articles 73 et 132 [12], que la constitution de la République autonome de Crimée dans ses articles 2 et 6 [13], prévoient le respect des règles juridiques du texte fondamental ukrainien et notamment l'hypothèse d'une modification des frontières qui ne peut être décidée que par l'ensemble des Ukrainiens.

Ce sont ainsi au moins deux textes fondamentaux de l'ONU, cinq traités importants et deux constitutions qui sont violés par l'annexion russe.

DES JUSTIFICATIONS INOPÉRANTES

La Russie a fait fi avec une inédite légèreté de nombre d'obligations résultant de son appartenance à l'Organisation des Nations Unies, arguant des libertés prises par d'autres nations au Kosovo, en Libye ou en Syrie, qui auraient outrepassé les mandats onusiens donnés récemment à certains

Etats ou certaines organisations (OTAN) pour venir à bout de crises graves. Pourtant ces comparaisons ne sont pas justifiées.

Le 22 juillet 2010, la Cour internationale de justice [14], saisie pour avis par l'Assemblée générale des Nations unies [15] a estimé « que la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'a pas violé le droit international ».

Dans un arrêt de 105 pages, rendu à 10 voix contre 4 après auditions et contributions de tous les Etats qui le souhaitaient, la Cour a constaté l'implication du Conseil de sécurité et les décisions de celui-ci, qui font partie du droit international, ainsi que l'enchaînement des circonstances et la recherche réelle, mais vaine par la communauté internationale, d'autres solutions (Plan Ahtisaari) susceptibles d'arrêter un génocide déjà basé sur des critères ethniques et religieux, ainsi que le statut juridique du Kosovo placé sous la tutelle du Conseil, conformément aux objectifs de la Charte de l'ONU.

Elle en a conclu que « la déclaration d'indépendance n'a pas violé la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité » et que « la déclaration d'indépendance n'a pas violé le cadre constitutionnel » du moment.

En Libye, le Conseil de sécurité a autorisé, en vertu du chapitre 5 de la Charte, l'usage de la force pour faire cesser un trouble grave et immédiat pouvant conduire à l'extermination de populations entières. Les « libertés » prises par les nations qui ont fait chuter le dictateur libyen n'ont en rien violé le droit. Elles l'ont interprété sous le contrôle du secrétaire général et du Conseil. Il en aurait été de même en Syrie sans le veto russe réitéré aux propositions visant à faire cesser une guerre civile dont le bilan, de ce fait, ne cesse de s'aggraver.

A court d'arguments juridiques, la diplomatie de Moscou est allée jusqu'à exhumer le précédent de l'indépendance des Comores, ratifiée par référendum sauf dans l'île de Mayotte, qui avait voté à plus de 98% pour rester territoire français, au grand dam de plusieurs Etats africains. Mais les circonstances ne sauraient être comparables, car la France n'a jamais agi positivement pour annexer ce territoire,

12. Article 73 : « La modification du territoire de l'Ukraine ne peut être décidée que par un référendum national. »
Article 132 : La structure territoriale de l'Ukraine est fondée sur les principes d'unité et d'intégrité territoriale, de combinaison de la centralisation et de la décentralisation dans l'exercice de l'autorité de l'État, de développement économique et social équilibré des régions, prenant en compte leurs particularités historiques, économiques, écologiques, géographiques et démographiques, et les traditions ethniques et culturelles.

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ua1996.htm>

13. <http://www.rada.crimea.ua/en/bases-of-activity/konstituciya-ARK>

14. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15988.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22ind%C3%A9pendance%20du%20Kosovo%22>

15. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/3&Lang=F

mais plutôt répondu à une demande massive et démocratique d'une population menacée.

Ces très graves violations du droit de la part d'un membre permanent du Conseil de Sécurité s'accompagnent de l'utilisation d'arguments inacceptables.

Avancés à plusieurs reprises, ils ont été solennellement assumés par le président russe dans un discours prononcé le 18 mars 2014 au Kremlin [16]. Il y affirme que « dans l'esprit et les cœurs la Crimée a toujours été une partie inséparable de la Russie », confirmant la volonté russe de « protéger des compatriotes », comme l'affirme depuis des années la diplomatie de Moscou. Ces stances rappellent quasiment mots pour mots ceux qui ont été avancés pour justifier le dépeçage de la Tchécoslovaquie en 1938 sur la base de considérations culturelles ou linguistiques. Elles ramènent l'Europe au traumatisme de la question des nationalités qui l'a embrasée à deux reprises au XX^{ème} siècle.

Ces propos interpellent donc l'ordre international du XXI^{ème} siècle. Ils pourraient en effet justifier nombre de demandes reconventionnelles, en Europe centrale, mais aussi en Russie même, en Tchétchénie, dans le Caucase ou ailleurs dans le monde.

Comme en Géorgie en 2008, la Russie pratique désormais une prise de gages territoriaux qui est contraire au droit international et comporte de dangereux risques d'instabilité qui pourraient d'ailleurs conduire à remettre en cause sa présence à Königsberg (Kaliningrad), dans les îles Kouriles et même les frontières de l'Europe de 1945, largement déplacées vers l'Ouest !

Le 7 février 2015, S. Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, devant la Munich Security Conference [17], s'est efforcé de justifier en droit ces violations. Déclenchant par son outrage – ce qui est peu courant dans cette enceinte – des rires d'incrédulité, il n'a pas convaincu et l'on imagine le désespoir des diplomates russes dont on connaît la qualité professionnelle. S'inscrivant dans la continuité du discours de V. Poutine en 2007 devant

la même assemblée [18], qui avait en effet, marqué les esprits par son caractère offensif, il démontre que la Russie entend s'affranchir du droit pour la poursuite de ses objectifs politiques.

Cette situation est donc un avertissement pour l'Union mais aussi pour toute la communauté internationale. L'ensemble des textes qui régissaient jusqu'ici la sécurité de l'Europe s'en trouve fragilisé, de même que l'ordre international et les patientes constructions juridiques qui en ont régi jusqu'ici les relations entre Etats.

DES CONSÉQUENCES GRAVES

Comme dans la vie civile, les manquements aux obligations souscrites volontairement, constituent pour les relations entre Etats, de graves précédents. En l'occurrence, la volte-face de la diplomatie russe quant à la valeur des engagements internationaux peut entraîner des conséquences directes sur plusieurs théâtres et pour plusieurs cas difficiles qui occupent la communauté internationale.

L'élimination, ou au moins la diminution du nombre des armes nucléaires, a longtemps été un objectif partagé, y compris de part et d'autre du rideau de fer. Le cas de la Corée du Nord a même rallié à cette cause les grandes puissances asiatiques. Les négociations entamées avec l'Iran et avec ce pays se trouvent évidemment fragilisées, voire tout simplement gravement mises en cause. Qui et comment pourrait-on garantir à un Etat abandonnant volontairement ce type d'armes, comme l'ont fait dans le passé l'Afrique du Sud, le Brésil ou la Libye, le respect de ses droits étatiques élémentaires que sont l'indépendance, l'égalité, la non-ingérence et l'intangibilité de ses frontières ? Dans le cas de l'Ukraine, ils étaient garantis par tous les membres permanents du Conseil de Sécurité et confortés par des traités bilatéraux engageant les voisins...

L'attitude de la Russie est donc propice à une relance de la nucléarisation des relations internationales, c'est-à-dire l'acquisition par tout Etat qui en a les moyens – ils sont de plus en plus nombreux – de l'arme nucléaire, garantie ultime de son intégrité.

16. <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6889>

17. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/4E7CDD252FDEF1F43257DE60031E493

18. <http://eng.kremlin.ru/transcripts/8498>
<https://www.securityconference.de/en/about/munich-moments/a-breeze-of-cold-war/>

Par voie de conséquence, c'est tout le régime déjà fragile du Traité de non-prolifération, qui se trouve ébranlé.

Le droit des minorités, cauchemar européen par excellence, qui s'est hélas répandu sur la planète, pouvait légitimement être considéré comme un progrès, après les horreurs de la Seconde Guerre mondiale. L'utilisation officielle, avec presque les mêmes mots, des mêmes arguments que ceux qui avaient servi de justification politique à l'Anschluss, puis l'occupation des Sudètes par le régime nazi, l'utilisation des mêmes raisons historiques, culturelles et linguistiques, constitue une profonde régression dans les relations internationales, au moment même où refont surface, y compris au cœur des démocraties, les questions identitaires, nourries d'irrationalité et de ressentiments. C'est une très mauvaise nouvelle pour l'Europe, jamais véritablement guérie des fantômes du passé. C'est un coup dur porté aux règles des relations pacifiques entre Etats.

Le droit de la guerre se trouve profondément affecté par l'usage à grande échelle de « la guerre hybride », celle qui utilise des militaires dissimulant leurs uniformes ou des mercenaires. Alors que depuis le début du XXème siècle, le droit des conflits armés n'a cessé d'évoluer pour diminuer l'impact des conflits [19] et tenter d'en atténuer les pratiques les plus répréhensibles, l'usage dissimulé de forces armées et de bandes irrégulières, remet en cause les progrès accomplis, notamment pour interdire certains comportements, protéger les prisonniers et les combattants, sans parler des populations civiles. L'ensemble de l'architecture de ce droit complexe est ainsi fragilisé par la pratique à grande échelle « des petits hommes verts » qui se sont emparés de la Crimée et ont déclenché une guerre civile que l'Ukraine seule n'aurait pas été en mesure d'initier.

L'histoire dira s'il convient d'y voir une preuve de faiblesse, le réflexe typiquement russe de toujours vouloir agrandir un territoire déjà immense mais dont l'unité est fragile, l'expression d'un sentiment d'encerclement, d'une profonde humiliation après

l'échec de la dictature communiste, la quête incessante de nouveaux horizons, en l'occurrence ceux des mers chaudes ou la nostalgie de l'empire. D'ores et déjà l'Europe ne peut rester sans réagir à cette remise en cause de la stabilité sur le continent par la force et la politique du fait accompli, au mépris d'un si grand nombre de traités et de textes juridiques contraignants.

La réaction des Européens a été mesurée et a privilégié les réponses diplomatiques. Les accords de Minsk démontrent leur bonne volonté et le rôle joué par l'Allemagne et la France pour obtenir l'arrêt des combats tout en respectant le droit, doit être salué. La recherche d'une sortie de crise demeure pourtant très problématique, puisqu'après chaque engagement (Minsk I, Minsk 2) la parole donnée est immédiatement reniée dans les faits et que la Russie, fournisseur exclusif des armes et des soldats camouflés, n'ordonne ni leur retrait ni le respect du cessez le feu.

La question de la « fédéralisation » d'une Ukraine, déjà fédérale, cache pourtant une volonté de neutralisation, voire de démembrement, qui ne saurait être décidée à Moscou, voire à Washington. Les compétences dont dispose la République autonome de Crimée sont déjà considérables (articles 135 et suivants de sa constitution). Et aucun péril imminent ou trouble à l'ordre public spontané ne semble pouvoir justifier une séparation d'un Etat central faible qui n'a pas « oppressé » ses habitants.

Les intérêts communs de l'Union et de la Russie sont évidents à tout observateur et, dans cette phase de globalisation, devraient faire l'objet d'un développement positif et concret plus systématique. Nul ne souhaite l'exacerbation des tensions et une épreuve de force. Mais est-il possible pour l'Europe de traiter avec un partenaire gouvernemental qui viole à ce point les principes mêmes sur laquelle elle est fondée et qui est déjà directement responsable de plus de 5 500 morts?

Il lui faut maintenant prendre acte d'un nouveau danger venu de l'Est et en tirer toutes les

19. Conventions de la Haye (1899,1907) et de Genève (1864, 1907, 1929, 1949) <https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp?redirect=0> et <https://www.icrc.org/dih/INTRO/195>

conséquences pour faire prévaloir le droit et la paix. La diplomatie européenne commune naissante, ses timides tentatives de construire un outil de défense commun ne résisteraient pas, en effet, à l'absence de réponse. Mais au-delà, ce sont nos Etats qui sont interpellés en l'absence de partenaire russe crédible. Leur silence signifierait leur exclusion pour longtemps de leur droit à régler la sécurité du continent européen et à être les acteurs du règlement des différends qui, du fait de la crise actuelle, ne vont pas manquer de se produire sur le continent.

Cette réponse doit être européenne, définie de manière autonome. Elle ne saurait être seulement juridique et politique, car l'interventionnisme russe est une défaite du droit. La première leçon pour l'Europe c'est le rappel qu'une diplomatie active ne

peut se contenter du droit et ne saurait se passer du « Hard Power ». On le savait déjà.

La seconde lui intime de définir sa politique par elle-même et non toujours en fonction de ses alliances. L'annexion de la Crimée marque vraisemblablement, pour les Européens, la fin de l'encaissement des « dividendes de la paix » et un nouveau défi. Cela ne doit point affaiblir leur conviction fondatrice que le droit reste le meilleur instrument pour régler les relations entre les Etats et entre les hommes.

Jean-Dominique GIULIANI,

Président de la Fondation Robert Schuman.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.