

A. Mattera
directeur éditorial

Revue du
DROIT
de
L'UNION
européenne

CJ

EDITIONS CLÉMENT JUGLAR

1-2014

Le défi russe : leçons de Crimée

Jean-Dominique Giuliani
Président de la Fondation Robert Schuman

Les Européens sont ainsi faits – c'est une immense qualité intellectuelle mais une faiblesse dans l'action – qu'ils tentent d'abord d'expliquer l'annexion le 21 mars 2014 de la Crimée par la Russie. Et bien sûr de nombreuses raisons permettent de comprendre comment on en est arrivé à cette extrémité. Il est de bon ton dans nos capitales d'analyser ce qui aurait été raté dans la relation russo-européenne, de justifier les « angoisses » russes, voire de tenter de comprendre les réactions d'un Poutine qui se sent encerclé.

Au risque de décevoir et sans méconnaître toutes ces explications, il faut pourtant considérer que là n'est pas l'essentiel. Le plus important est de prendre conscience de la gravité de la violation du droit international, des traités et accords signés par la Russie, d'ainsi constater un profond changement de paradigme pour la politique extérieure de l'Union et de tenter d'y répondre.

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.

En annexant la Crimée, Vladimir Poutine a violé les textes fondamentaux des Nations unies, 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 XXI^{ème} siècle, aucun argument ne saurait justifier une telle transgression.

L'article 2, paragraphe 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. Plusieurs actes, déclarations et accords conclus dans le cadre de l'Organisation, notamment la Déclaration sur les principes du droit international de 1970, ou la définition par l'Assemblée générale du concept d'agression le 14 décembre 1974, les réaffirment et les précisent, rappe-

lant l'impératif de règlement pacifique des différends, de non-ingérence ou de l'interdiction de la menace dans les relations internationales. La Russie en a fait fi avec une inédite légèreté, arguant des libertés prises par d'autres nations au Kosovo, en Lybie ou en Syrie. Pourtant ces comparaisons ne sont pas justifiées. La déclaration d'indépendance du Kosovo a été reconnue conforme au droit international par la Cour internationale de justice le 22 juillet 2010, la Haute juridiction ayant analysé l'enchaînement des circonstances, l'implication du Conseil de sécurité 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. En Lybie, 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, du fait de la Russie, ne cesse de s'aggraver.

L'Acte final de la Conférence d'Helsinki (1^{er} août 1975) 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.

Le mémorandum de Budapest (5 décembre 1994), conclu entre la Russie, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Ukraine, 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, contre la garantie expresse de ses frontières. Signé de tous les membres permanents du Conseil de Sécurité, appliqué à grands renforts de moyens coûteux mais scrupuleusement et entièrement, ce texte était aussi, dans le contexte de l'époque, un message adressé aux Etats qui caressaient des vellétés 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 Lybie 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, le message envoyé par la Russie est tout simplement incompréhensible, voire irresponsable.

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 l'apparence de son indépendance et disposait même d'un siège au sein de l'ONU, même si elle n'avait le choix que de voter comme l'URSS.

Enfin 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 connais-

sance de cause, car nul n'ignore l'histoire de la colonisation de la Crimée qui s'est traduite par son annexion en 1783. 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).

En outre, tant la constitution ukrainienne dans ses articles 73 et 132, que la constitution de la République autonome de Crimée dans ses articles 2 et 6, 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 deux textes fondamentaux de l'ONU, quatre Traités importants et deux Constitutions qui sont violés par l'annexion russe.

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 États africains. Mais là encore, la France n'a jamais agi positivement pour annexer un territoire, 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 d'un autre âge, prononcé le 18 mars au Kremlin. Outre la haine de l'Occident, le ressentiment et les mensonges qu'il contient, tous plus outranciers qu'imaginable, il 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 sont inacceptables dans l'ordre international du XXI^{ème} siècle. Ils pourraient justifier nombre de demandes reconventionnelles, en Europe centrale, mais aussi en Russie même, en Tchétchénie, dans le Caucase ou ailleurs dans le monde. A la vérité, comme en Géorgie en 2008, la Russie pratique la prise par la force de gages territoriaux. C'est la poursuite de pratiques condamnables qui pourrait 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 !

En outre, le déchainement nationaliste auquel ils ont donné lieu est particulièrement

inquiétant. Il révèle un profond ressentiment et aussi le cynisme avec lequel un gouvernement entend assurer l'unité forcée de son peuple pourtant de plus en plus désireux d'accéder à la démocratie. Pour se justifier le président russe va jusqu'à s'appuyer sur des sondages qui expriment l'adhésion des Russes à son action. Quelle régression ! Cette situation est donc un avertissement pour l'Union mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale. Le retour du nationalisme, c'est la marche vers la guerre.

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.

La réaction des Européens a été mesurée et a privilégié les réponses diplomatiques. Comment pouvait-il en être autrement ? La recherche d'une sortie de crise demeure pourtant très problématique. La question de la « fédéralisation » d'une Ukraine déjà fédérale cache, en effet, 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 « opprimé » les 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 même sur laquelle elle est fondée ?

Il lui faut maintenant prendre acte d'un nouveau danger venu de l'Est et en tirer toutes les conséquences pour faire prévaloir le droit et la paix. Sa diplomatie commune naissante, ses timides tentatives de construire un outil de défense commun ne résisteraient pas, en effet, à l'absence de réponse. Son silence signifierait son exclusion pour longtemps 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 et ne pas dépendre seulement de notre alliance privilégiée avec les Etats-Unis. Elle ne peut pas être que juridique et politique. La vraie leçon pour l'Europe c'est qu'une diplomatie active ne peut se passer du « *Hard Power* ». On le savait déjà. L'annexion de la Crimée marque vraisemblablement la fin de l'encaissement des « dividendes de la paix » et un nouveau défi pour l'Union européenne.