



**HAL**  
open science

# La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 2016 (5). hal-01834275

**HAL Id: hal-01834275**

**<https://hal.science/hal-01834275v1>**

Submitted on 31 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La politique étrangère de la Fédération de Russie à travers les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies

Louis Balmond

Professeur à l'Université de Toulon

Les résolutions et les débats récents devant le Conseil de sécurité des Nations unies permettent de souligner les grands axes de la politique étrangère de la Russie. Elle défend les principes des relations internationales comme la souveraineté de l'Etat et l'interdiction du recours à la force. Quand deux principes s'opposent, elle essaye de les concilier en fonction de ses intérêts. Elle défend également le statut du Conseil de sécurité au sein de l'Organisation des Nations Unies face aux organes subsidiaires et aux juridictions pénales internationales. Cela permet de protéger sa position internationale.

Resolutions and recent debates before United Nations Security Council allow to underline the major axis of Russian foreign policy. Russia defends principles of international relations as state sovereignty and prohibition of the use of force. When, two principles are contradictory, Russia tries to conciliate them according to its interests. She defends also the place of Security Council in United Nations against subsidiary bodies and international criminal courts. That allow to protect its international position.

Russie, Conseil de sécurité des Nations unies, charte des Nations unies, emploi de la force, autorisation du Conseil de sécurité, légitimité, consentement d'un Etat, terrorisme, diplomatie, relations internationales, Cour pénale internationale, mesures de contrainte, résolution veto, intégrité territoriale

Russia, United Nations Security Council, United Nations Charter, Use of Force, autorisation of Security Council, Diplomacy, International Relations, legitimacy, International Criminal Court, measures of constraint, resolution, veto, territorial integrity, terrorism, consent of a state, self-defence

*Article tiré de la communication présentée lors de la Table ronde du 23 mars 2016, sur « Les relations extérieures de la Russie », organisée par le Laboratoire de Droit International et Européen (EA n°7414), Université Nice Sophia Antipolis, la Maison des Sciences de l'Homme et de la Société, Université Nice Sophia Antipolis et l'Observatoire franco-russe (CCI France-Russie)*

## I. Introduction

Choisir comme marqueur susceptible de fournir ou de confirmer certains axes de la politique étrangère de la Fédération de Russie (ci-après la Russie) les résolutions récentes du Conseil de sécurité des Nations unies appelle quelques précisions sur celui-ci comme sur le choix opéré.

Le Conseil de sécurité peut être caractérisé par sa « centralité »<sup>1</sup>, conséquence de celle de la Charte des Nations unies, parfois assimilée à une constitution mondiale, et de la mission de maintenir la paix et la sécurité internationales, valeur centrale de l'Organisation, qui est dévolue au Conseil. Elle se concentre plus encore sur les 5 membres permanents dont le nombre et la position ont été définis avant même la Conférence de Yalta, dès la conférence de Moscou en 1943, avant d'être explicitement prévus par le texte de San Francisco. Les membres permanents préexistent ainsi à la Charte au nom d'une concession à la puissance, nécessaire au maintien de la paix. Cela vaut naturellement en particulier pour les Etats unis et l'URSS qu'il n'était possible de dissuader de conduire un jeu international strictement unilatéral, qu'en leur conférant des droits exorbitants. Ce «Directoire mondial»<sup>2</sup>, pour fonctionner, exigeait un certain niveau de confiance entre des membres coopérant sur un pied d'égalité. Pour éviter tout dérapage de l'un d'entre eux, le droit de veto est là qui fonctionne comme un mécanisme de contre-pouvoir.

Egalisateur de puissance, le Conseil ne fait cependant pas disparaître les rapports de force entre les membres permanents. Ceux-ci ont fortement évolué au gré des facteurs qui ont touché particulièrement quatre d'entre eux : le changement de régime en Chine en 1949, le processus de décolonisation pour la France et le Royaume-Uni, enfin, la fin de l'URSS, à laquelle la Russie succède au sein même du Conseil de sécurité en 1992. Aujourd'hui, seuls les Etats-Unis restent dès lors une superpuissance et la parité, très largement illusoire, qui existait durant la guerre froide avec l'URSS, a désormais disparu<sup>3</sup>. La tentation est grande alors pour les Etats-Unis et parfois plus largement pour les occidentaux d'utiliser ce nouveau rapport de force au sein du Conseil pour faire prévaloir leurs vues. C'est oublier cependant que dans cette enceinte, la Charte, toujours en vigueur, garantit l'égalité juridique et politique des Cinq.

Même si les considérations tactiques propres au fonctionnement du Conseil de sécurité ne doivent pas être négligées, les prises de position de Moscou à travers les résolutions et les débats qui les accompagnent marquent ainsi des éléments forts de la politique étrangère russe : sur certaines des questions abordées par le Conseil, elle vote sans difficulté particulière avec les occidentaux alors que sur d'autres elle va jusqu'à l'usage du veto. Une césure nette apparaît sur ce point à la suite des frappes aériennes des occidentaux puis de l'OTAN en Libye en 2011. Ces prises de position ne peuvent cependant être appréciées sans considérer aussi sa réaction aux bombardements de l'OTAN sur la Serbie en mars 1999. A cette époque, les années Eltsine, alors même que l'existence du veto entre les mains de Moscou les avait privés de l'accord du Conseil de sécurité, les occidentaux, jouant notamment sur la faiblesse de la Russie, ont pu conduire unilatéralement une intervention militaire massive contre un de ses alliés traditionnels. L'adoption de la résolution 1244 du 10 juin 1999 a permis au Conseil de sécurité et donc à la Russie de « reprendre la main »<sup>4</sup> et à celle-ci de contrôler le processus d'évolution de la question puisque la fin du régime prévu par cette résolution exige une nouvelle résolution. Cet aveu de faiblesse ne sera cependant pas oublié<sup>5</sup> lorsque des forces

---

<sup>1</sup> M. Lafont Rapnouil, *La conception française du Conseil de sécurité*, in A. Novosseloff dir. *Le Conseil de sécurité des Nations Unies entre puissance et impuissance*, Biblis, CNRS, 2016, p.320

<sup>2</sup> M. Torrelli, *Le Conseil de sécurité, un directoire mondial?* *Le Trimestre du monde*, 4e trimestre 1992, pp. 27-51

<sup>3</sup> Voir les développements de J-F. Guilhaudis, *Puissances et impuissance, Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, n°4, pp.48 et s.

<sup>4</sup> L. Balmond, *La durée et l'instant dans l'affaire du Kosovo : la résolution 1244(1999) entre rupture et continuité* in M. Arcari et L. Balmond éd. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice sur le Kosovo*, Milan, Giuffrè 2011, p.5

<sup>5</sup> Comme le laisse supposer la position de la Russie lors des débats sur la résolution 1244, S/PV.4011

politiques arriveront au pouvoir à Moscou avec la volonté de restaurer la position internationale de la Russie. Alors que cette dernière ne s'était pas opposée au vote des résolutions 1970 du 26 février 2011 et 1973 du 17 mars 2011 ayant débouché sur l'action militaire en Libye, acceptant même la saisine de la Cour pénale internationale contre le colonel Kadhafi, la mise en œuvre de ces résolutions, conduisant au renversement du régime libyen, lui est apparue comme une violation du mandat donné par le Conseil. La confiance entre les membres permanents, fortement entamée lors de l'affaire du Kosovo, disparaît alors. C'est désormais la méfiance qui préside à leurs rapports, avec une Russie décidée à conduire une politique étrangère faisant clairement prévaloir ses intérêts nationaux. Méfiance, différends et sanctions font que l'on pourra évoquer, en 2015, un retour de la guerre froide.

Au Conseil de sécurité toutefois, si l'on ne s'en tenait qu'aux chiffres, cette assertion n'est pas vraiment confirmée. Au 1er septembre 2016, depuis la résolution 1973, 333 résolutions ont été votées par le Conseil de sécurité et 308 ont été adoptées à l'unanimité. Seules 25 résolutions ont fait l'objet d'abstentions, la Russie s'étant abstenue pour sa part 14 fois. Enfin, 8 projets de résolution ont été repoussés du fait du veto d'un membre permanent (sept fois par la Russie, une fois par les Etats-Unis). En réalité, au-delà des situations de blocage, finalement peu nombreuses, la Russie profite de toutes les occasions offertes par le vote et les discussions des résolutions pour défendre ses thèses au sein d'une institution où elle se trouve à parité juridique et politique avec les Etats-Unis. Certes, lorsqu'elle considère qu'un principe qu'elle juge fondamental ou que ses intérêts stratégiques essentiels sont menacés, elle n'hésitera pas à opposer son veto<sup>6</sup>. Lorsque par contre, elle veut manifester un simple désaccord sur le contenu ou la procédure au terme de laquelle a été adoptée la résolution, elle a recours à l'abstention. Mais, même quand elle choisit de voter avec la majorité, les débats révèlent souvent l'originalité et les nuances de sa position sans pour autant qu'elle ne brise le consensus. Il arrive enfin que son soutien ne comporte aucune réserve, notamment lorsque sont en cause les résolutions dont elle est le co-auteur, celles qui créent ou prorogent des opérations de paix à la mise en place desquelles elle a contribué, enfin celles organisant la lutte contre le terrorisme international.

Le Conseil de sécurité apparaît donc alors comme le lieu par excellence où la Russie peut d'une part, réaffirmer les principes devant, selon elle, régir les relations internationales et auxquels elle est attachée et d'autre part, réclamer le respect de la position conférée par la Charte au Conseil de sécurité.

## II. La réaffirmation des principes devant régir les relations internationales

La Russie ne se distingue pas de la plupart des autres Etats et notamment des plus puissants qui conduisent une politique juridique extérieure, mais c'est principalement dans la Charte des Nations unies qu'elle cherche et trouve les fondements de son action. Il s'agira aussi bien des principes du droit international consacrés par la Charte que plus particulièrement des principes qui, selon la Russie, doivent présider au fonctionnement de la sécurité collective.

### II.1. La revendication du respect des principes du droit international consacrés par la Charte

La Charte des Nations unies offre notamment en ses articles 1 et 2 un arsenal juridique important dans lequel la Russie va puiser pour appuyer ses prises de position en politique

---

<sup>6</sup> Dans ces hypothèses on notera d'ailleurs que c'est quasiment toujours V.Churkin qui prend la parole au Conseil au nom de la Russie.

étrangère. La souveraineté des Etats avec toutes les conséquences qui l'accompagnent (respect de l'intégrité territoriale, libre choix du système politique, interdiction de l'ingérence dans les affaires intérieures) en reste la pierre de touche, au moins affichée. Elle défend tout autant le principe de l'interdiction de l'emploi de la force en s'adaptant pour cela aux évolutions résultant de la pratique. Il peut arriver toutefois que l'action internationale de la Russie se trouve face à des principes concurrents voire opposés. Le respect des principes passera alors par la tentative de leur conciliation.

### II.1.1. La défense des principes : souveraineté et interdiction de l'emploi de la force

La Russie, héritière de ce point de vue de l'URSS, et qui souhaite se reconstruire un statut international aujourd'hui affaibli, défend ainsi la thèse d'une société internationale avant tout interétatique. Elle est de ce fait particulièrement vigilante quant au respect du principe de non-intervention dans les affaires intérieures et, plus largement, de non-ingérence. Cela vaut aussi bien à l'égard des Etats, notamment ceux qui à l'occasion de la crise ukrainienne ont commis une « ingérence manifeste dans les affaires intérieures d'un État, au mépris le plus total de sa souveraineté »<sup>7</sup>, qu'à l'égard des ONG occidentales dont le rôle dans les révolutions de couleur, en Géorgie et en Ukraine, a été systématiquement dénoncé. Paradoxalement, concernant l'Ukraine, aucun projet de résolution n'a jamais porté précisément sur l'ingérence russe et l'on ne note pas même de déclaration présidentielle sur ce point<sup>8</sup>. Cela démontre bien que souvent un Etat (ou un groupe d'Etats) n'ira pas jusqu'à présenter un projet de résolution parce qu'il sait d'avance celui-ci condamné par le veto d'un membre permanent, à moins qu'il choisisse au contraire ce moyen pour stigmatiser le comportement de ce membre permanent devant la Communauté internationale. Dans les deux cas, le choix politique est patent.

Le principe de la souveraineté de l'Etat ne saurait donc être remis en cause, sauf accord en ce sens, par d'autres principes qui, pour être également fondamentaux, doivent néanmoins être mis en œuvre dans ce cadre. C'est le cas du respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont la Russie ne se prive jamais de rappeler l'importance. Ainsi, face à des projets de résolution sur la situation en Syrie<sup>9</sup>, le représentant de la Russie, qui affirme que « son pays [ne défend pas] le régime d'Al –Assad, [considère] que la violence est inacceptable, et [condamne] la répression des manifestations pacifiques ». Damas doit « libérer les personnes arrêtées pendant les troubles et qui n'ont commis aucune infraction pénale... instaurer un dialogue plus actif avec l'opposition et donner accès aux médias internationaux<sup>10</sup> » « Le bain de sang et la violence en Syrie doivent cesser immédiatement »<sup>11</sup>. Pour autant, le respect des droits de l'homme et la protection des civils dans une situation de conflit armé ne doivent pas servir en réalité de prétexte à une action ayant une toute autre finalité. Moscou s'appuie ici sur le précédent libyen pour fonder sa position. Comme le déclarait le représentant de la Russie devant le Conseil lors du débat sur le projet de résolution S/2011/612 du 4 octobre 2011, « la situation en Syrie ne saurait être envisagée par le Conseil indépendamment de l'expérience libyenne. La communauté internationale est alarmée par les déclarations selon lesquelles la manière dont l'OTAN

---

<sup>7</sup> Le président du parlement lituanien ayant prononcé un « discours place Maïdan appelant à poursuivre les actions antigouvernementales » étant particulièrement visé, S/PV.7134, 13 mars 2014, p.16

<sup>8</sup> S/PV.7683, 28 avril 2016

<sup>9</sup> S/2011/612 du 4 octobre 2011 ; S/2012/77 du 4 février 2012

<sup>10</sup> S/PV.6627, p.3.

<sup>11</sup> S/PV.6711, p.9.

perçoit le respect des résolutions du Conseil de sécurité portant sur la Libye constitue un modèle à suivre dans le cadre des interventions futures de l'OTAN au titre de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. »<sup>12</sup> Si dans l'affaire libyenne, un consensus relatif (la résolution 1970 est adoptée à l'unanimité, la résolution 1973 avec 5 abstentions : Allemagne, Brésil, Chine, Inde, Russie) s'était opéré sur des mesures, allant jusqu'à la création d'une zone d'exclusion aérienne et destinées à assurer la protection des civils en invoquant la responsabilité de protéger, elles ont provoqué un changement de régime à Tripoli. S'agissait-il de leur véritable objectif et les Etats qui ont conduit les opérations militaires ont-ils détourné le mandat qui leur avait été attribué par le Conseil de sécurité ? Pour la Russie et bien d'autres, la cause est entendue, et « il est extrêmement important de savoir comment la résolution a été mise en œuvre et comment une résolution du Conseil de sécurité s'est transformée en son contraire »<sup>13</sup>. La Russie, retenant la leçon, considèrera désormais que toute résolution autorisant une intervention armée pour protéger des civils est suspecte car susceptible d'être détournée de son objectif au profit du renversement du régime. Voilà pourquoi, elle aurait souhaité, lors de la discussion sur le projet de résolution S/2011/612 sur la situation en Syrie, que les propositions présentées avec la Chine tendant à ce que « le caractère inacceptable d'une intervention militaire étrangère soit mentionné dans le texte » soient prises en compte. Devant le refus des occidentaux, elle sera conduite à opposer son veto au projet de résolution, attitude qu'elle reproduira systématiquement malgré les pressions des Etats et de la société civile internationale<sup>14</sup> d'autant plus aisément que la volonté de changement de régime sera avérée et revendiquée. Sur cette base et dans ce cas, la Russie trouvera l'appui de la Chine, tout aussi attachée que Moscou à la souveraineté et à la non-ingérence dans les affaires intérieures, qui joindra son veto à celui de la Russie contre les projets de résolution présenté par les occidentaux<sup>15</sup>. Là où, selon la Russie, le texte élaboré par les occidentaux reposait sur une « philosophie de l'affrontement », « le projet de résolution préparé par les délégations russe et chinoise était fondé sur la logique du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale de la Syrie ainsi que du principe de la non-ingérence, y compris militaire, dans ses affaires intérieures ».

Le principe de l'interdiction de l'emploi ou de la menace d'emploi de la force édicté par l'article 2§4 de la Charte connaît deux exceptions prévues par le texte : l'usage de la contrainte armée dans le cadre de l'article 42 du chapitre VII de la Charte et la légitime défense de l'article 51. La pratique admet également, sur la base de conditions restrictives, le consentement à l'intervention armée et l'intervention au profit des ressortissants. Si la Russie reste, depuis l'affaire libyenne, très vigilante sur le respect du principe de l'interdiction de l'emploi de la force, elle ne remet pas en cause les évolutions de l'action militaire de l'ONU pour autant que la Charte soit respectée.

Durant la période considérée, en ne se fondant que sur les résolutions du Conseil, la question de l'emploi de la force a été posée à plusieurs reprises mais la Russie ne sera jamais visée par un projet de résolution la condamnant pour un usage de la force contraire au droit

---

<sup>12</sup>S/PV.6627, p.3

<sup>13</sup> On ne saurait en effet, sur le plan juridique, invoquer la formule « par tous les moyens » contenue dans la résolution 1973 qui n'est rien d'autre qu'une formule désormais sacramentelle, autorisant l'emploi de la force... mais bien sûr pour atteindre l'objectif assigné aux intervenants, dans ce cas, la protection des civils et non le renversement du régime.

<sup>14</sup> Elle opposera ainsi, avec la Chine, son veto au projet de résolution S/2014/348 du 22 mai 2014 destiné à déférer la situation en Syrie au Procureur de la Cour pénale internationale alors que le texte était présenté par 65 Etats et soutenu par de nombreuses ONG

<sup>15</sup>Ainsi que les citations suivantes, S.PV.6627, p. 5

international<sup>16</sup>. Elle a donc pris position sur l'action d'autres Etats, soutenant en particulier la France dans deux hypothèses où celle-ci a employé unilatéralement la force, au Mali avec l'Opération Serval et en Syrie après les attentats de Paris du 13 novembre 2015. Il en est ainsi de la résolution 2100 (2013) du 25 avril 2013 concernant la situation au Mali qui fait suite aux résolutions 2056 (5 juillet 2012), 2071 (12 octobre 2012) et 2085 (20 décembre 2012) à l'occasion desquelles l'action militaire de la France n'avait pas été contestée par la Russie, alors même qu'elle salue « la célérité avec laquelle les forces françaises sont intervenues à la demande des autorités de transition maliennes ». La Russie accepte ainsi la justification juridique avancée par Paris, le consentement à l'intervention<sup>17</sup>. Pour elle, il importe surtout que la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali (MINUSMA) créée par la résolution 2100 demeure dans un cadre de maintien de la paix et non d'imposition de la paix « ce qui exclut les opérations offensives ou antiterroristes »<sup>18</sup>. Cela revient à accepter implicitement que cette fonction soit assurée par les forces françaises dont la résolution précise qu'elles peuvent intervenir en soutien de la MINUSMA en cas de danger. Le consentement à l'intervention comme justification de l'emploi de la force est d'autant plus facilement admis par la Russie qu'il peut être inscrit dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Elle saura en jouer en Syrie : le consentement à l'intervention de la coalition contre Daech en Irak lui permet de s'appuyer sur le consentement du gouvernement de Damas pour combattre à ses côtés les « terroristes » en Syrie.

Avec les opérations militaires déclenchées par la France à la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, c'est la question de la légitime défense qui s'est trouvée posée. Le représentant de la France au Conseil avait en effet clairement placé la question sur ce terrain : la France victime d'une agression armée de la part de Daech avait répliqué en situation de légitime défense sur la base de l'article 51 de la Charte<sup>19</sup>. Cette argumentation qui peut être contestée<sup>20</sup>, a néanmoins été acceptée et soutenue par la Russie, d'autant plus aisément que la France a consenti à intégrer à son projet de texte, à la demande de Moscou, la référence à la Charte comme « socle de la lutte internationale contre le terrorisme...pour ce qui est de l'emploi de la force ». Si donc, la Charte des Nations unies reste, pour la Russie, la base juridique indispensable à la lutte contre le terrorisme, celle-ci se trouve confortée par la revendication systématique devant le Conseil de sécurité de la légitimité de ce combat, par tous les Etats, après chaque attentat.<sup>21</sup> Le « facteur terrorisme » devient ainsi décisif en ce qu'il reconstitue, même si c'est avec beaucoup d'ambiguïtés, un lien suffisamment fort entre les membres permanents pour leur permettre de marquer systématiquement leur solidarité en cas d'attentat terroriste et d'accepter les justifications des autres Etats au nom de cette lutte. Selon Moscou, « cette solidarité entre les victimes doit conduire à une riposte basée sur la coopération et prendre la forme d'une « large coalition antiterroriste internationale ». Bien que la définition du terrorisme reste à géométrie variable, c'est cette position qui tend à conforter, parfois même à suppléer la légalité issue de la Charte, qu'exprimera le président de la

---

<sup>16</sup> Ce qui n'est pas pour surprendre : pourquoi aller à une confrontation diplomatique pour un texte voué à l'échec ? voir supra. p.2

<sup>17</sup> L. Balmond, « La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité », paru dans PSEI, numéro 1., mis en ligne le 10 juillet 2015, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=89>

<sup>18</sup> S/PV.6952, p.2

<sup>19</sup> Voir S/PV.7565, p.2

<sup>20</sup> Voir la pétition « Contre l'invocation abusive de la légitime défense » lancée par le Centre de Droit International de l'Université Libre de Bruxelles, [cdi@ulb.ac.be](mailto:cdi@ulb.ac.be).

<sup>21</sup> Voir L. Balmond, op. cit. p.253

Fédération de Russie devant l'Assemblée générale<sup>22</sup> lorsqu'il appellera « à renforcer la lutte contre le terrorisme en s'appuyant « non pas sur nos ambitions mais sur nos valeurs partagées et nos intérêts communs, dans le respect du droit international ». Le projet de résolution présenté par la France, devenu la résolution 2249 du 20 novembre 2015, est ainsi « un appel politique...un pas vers la création d'un large front antiterroriste »... dont la création a été entravée par la « myopie politique » de certains membres du Conseil. « On ne peut, d'un côté, lutter contre les terroristes et de l'autre, faire en pratique le jeu de ces terroristes pour des motifs opportunistes<sup>23</sup> ».

La revendication du respect des principes peut toutefois se trouver confrontée à la réalité des faits voire à l'existence de principes contradictoires qu'il faudra alors s'efforcer de concilier. La Russie a été amenée à se plier avec plus ou moins de bonheur à cet exercice.

## II.1.2. La tentative de conciliation des principes : entre intégrité territoriale et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Si la Russie est loin d'être la première à se trouver dans cette situation et elle ne manquera pas de le rappeler, la crise ukrainienne et notamment la question de la Crimée vont cristalliser cette difficulté : le rapport entre souveraineté et intégrité territoriale de l'Etat d'une part, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes d'autre part. Les termes du débat sont bien connus<sup>24</sup>. La question se trouve aujourd'hui posée dans des conditions renouvelées, pacifiques (Ecosse, Catalogne) ou non. La situation était particulièrement embarrassante pour la Russie, entre intégrité territoriale de l'Ukraine et droit du peuple de Crimée à disposer de lui-même. La question et le débat se sont cristallisés autour du projet de résolution tendant à déclarer illégal le référendum d'autodétermination décidé par le Conseil suprême de la République autonome de Crimée afin d'opter soit pour le rattachement de la Crimée à la Russie, soit pour l'élargissement de son autonomie au sein de l'Ukraine. L'argumentation de la Russie à l'appui de la légalité du référendum du 16 mars va se développer en plusieurs temps. Elle rappelle d'abord que « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un principe de base du droit international » consacré par l'article 1er de la Charte. C'est d'ailleurs une des raisons qui ont motivé son vote favorable au projet de résolution S/2014/916 présenté par la Jordanie le 30 décembre 2014 sur la création d'un Etat palestinien et rejeté par 8 voix pour, 2 voix contre (dont les Etats unis) et 5 abstentions<sup>25</sup>. La Russie semble néanmoins établir une hiérarchie avec le principe de l'intégrité territoriale des Etats qui n'est en effet que « très important ». Par ailleurs, ces principes « sont étroitement liés entre eux », chacun devant « être examiné en tenant compte du contexte général, au regard du droit international mais surtout des situations politiques concrètes et des spécificités historiques ». Dans tous les cas, « faire valoir son droit à l'autodétermination en faisant sécession d'un Etat existant, le plus souvent sans l'accord des autorités centrales, est une mesure extraordinaire » et « pour chaque cas particulier, il convient donc « de trouver le bon équilibre entre les principes de l'intégrité territoriale et du droit à l'autodétermination » Selon Moscou, outre la situation historique particulière de la Crimée, la volonté de tenir un référendum s'explique par le « vide juridique créé par le coup d'Etat violent et inconstitutionnel mené à Kiev contre le gouvernement légitime par les radicaux nationalistes, et leurs menaces directes d'imposer leur propre ordre sur tout le territoire

---

<sup>22</sup> Voir A/70/PV.13

<sup>23</sup> Allusion au rejet par les occidentaux du projet de résolution présenté par la Russie le 30 septembre 2015 contenant « un certain nombre de dispositions pratiques spécifiques sans lesquelles il serait difficile de vaincre le terrorisme en Iraq et en Syrie », S/PV.7565, p.5

<sup>24</sup> Voir P-M.Dupuy et Y.Kerbrat, Droit international public, Paris, Dalloz, 12ème ed. pp. 48-55

<sup>25</sup> S/PV.7354, p.7



ukrainien ». On se rapproche alors de l'idée de sécession-remède parfois évoquée dans l'affaire du Kosovo, qui s'impose « lorsque la poursuite de la coexistence à l'intérieur d'un seul État devient impossible ». Le précédent du Kosovo révèle d'ailleurs selon la Russie, les contradictions des occidentaux. Pour son représentant<sup>26</sup> « plusieurs des pays qui s'opposent [...] à ce que le peuple de Crimée exprime sa volonté populaire s'étaient pourtant précipités pour reconnaître l'indépendance du Kosovo ». Or, celle-ci avait été déclarée sans référendum, à la suite d'une décision du Parlement dont la validité avait été contestée et d'une opération militaire conduite contre la Serbie sans l'autorisation du Conseil de sécurité<sup>27</sup>. Si dans ces conditions, la Cour Internationale de Justice a pu affirmer que la déclaration unilatérale d'indépendance n'était pas contraire au droit international, comment prétendre que la tenue du référendum le serait ? Les Etats partisans de l'indépendance du Kosovo avaient pris soin devant la Cour Internationale de Justice de souligner le caractère *sui-generis* de la situation. Il serait assez facile sur ce point de démontrer que la situation de la Crimée pouvait l'être tout autant. C'est bien ce qu'évoquait le représentant de la Fédération de Russie lorsqu'il parlait d'« examen au cas par cas en tenant compte outre du droit international de toutes les circonstances de l'espèce ». Avec ce référendum, il ne s'agit après tout que de voir « ce que le peuple de Crimée pense de cette position [la nécessité qu'un peuple coupe tous les liens qui l'unissaient à un autre peuple] ».

L'argumentation développée par la Russie n'a cependant pas obtenu le soutien de la Chine qui s'est abstenue deux fois sur le dossier ukrainien. Les déclarations de son représentant au Conseil montre bien son embarras<sup>28</sup>. Sachant les multiples risques qu'elle encourt sur ce terrain, peut-elle aller jusqu'à voter avec les occidentaux contre la Russie sur un projet de résolution qui condamne les velléités de sécession et de séparatisme ? La Chine se réfugiera prudemment dans l'abstention, du fait de « la complexité de la situation ». Si elle a « toujours respecté la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats », elle note que « l'ingérence étrangère est également un facteur important...provoquant la crise dans le pays ». Point donc de référence au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : pour régler la crise [...], il faut respecter l'ordre public et chercher à régler rapidement les différends par la voie du dialogue et de la négociation, dans le plein respect des droits et des intérêts légitimes des populations de toutes les communautés et de toutes les régions. Dans ce contexte, « élaborer un projet de résolution à ce stade ne fera que créer une situation conflictuelle et compliquer davantage la situation »<sup>29</sup>.

## II.2. La défense des principes généraux commandant le fonctionnement du système de sécurité collective

« L'idée centrale sur laquelle est fondée l'ONU, celle d'après laquelle le maintien de la paix est une cause d'intérêt public international justifie son intervention dans un certain

---

<sup>26</sup> Lequel évoquera, au titre des précédents, le veto opposé le 6 février 1976 par la France au projet de résolution lui demandant de renoncer au référendum sur le rattachement de Mayotte à la France. Il aura lieu le 8 février 1976 et la population de l'île choisira le maintien dans la République française à 99,4%

<sup>27</sup> Voir sur cette question. M.Arcari et L.Balmond, Questions de droit international autour de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur le Kosovo, Milan, Giuffrè, 2011, 236 p.

<sup>28</sup> S/PV.7138 p.8

<sup>29</sup> La Chine présentera néanmoins trois propositions : créer d'urgence un mécanisme de coordination international regroupant toutes les parties concernées, afin d'étudier les moyens permettant de régler la crise ukrainienne par la voie politique ; parallèlement, toutes les parties doivent s'abstenir de tout acte de nature à envenimer la situation. Enfin, les institutions financières internationales doivent commencer à rechercher un moyen de contribuer au maintien de la stabilité économique et financière de l'Ukraine.

nombre de conflits internationaux, potentiels ou effectifs afin de désamorcer toutes les atteintes à la paix internationale<sup>30</sup> » Dans ce but, le schéma d'ensemble établi par la Charte pour maintenir la paix, ce qui est son objectif premier, est cohérent<sup>31</sup> il repose sur l'abandon du recours à la menace et à l'emploi de la force dans les relations internationales (article 2§4) par des Etats membres qui, en contrepartie, s'engagent à régler pacifiquement leurs différends et attribuent à l'Organisation universelle les pouvoirs coercitifs nécessaires pour éliminer les menaces à la paix

Si l'originalité du système de sécurité collective réside bien dans les pouvoirs de contrainte conférés au Conseil de sécurité par le Chapitre VII, il repose avant tout sur une progression logique des compétences que le Conseil est habilité à mettre en œuvre, de la diplomatie jusqu'à la contrainte armée. Cette priorité donnée en définitive à la politique sur la force résulte tout autant de la lettre que de l'esprit de la Charte et la pratique du Conseil avec notamment l'apparition d'un « chapitre VI et demi » et les opérations de maintien de la paix n'a pas radicalement modifié ce schéma. Elle va être défendue par la Russie qui se méfie de la coercition mais au contraire privilégie la diplomatie.

### II.2.1. La méfiance de la Russie à l'égard des mesures de contrainte

Selon Moscou, en mettant en œuvre des moyens coercitifs, le Conseil de sécurité court plusieurs risques : figer voire aggraver la situation et rendre plus difficile une solution politique ; entrer dans un processus débouchant sur une action proprement militaire ; provoquer des effets collatéraux notamment à l'encontre des populations civiles. Même si la Russie ne fait pas usage du veto dans ces circonstances, ses intérêts essentiels n'étant pas en jeu, elle se montre néanmoins d'une grande vigilance

Ainsi, la Russie marque-t-elle sa préférence pour les opérations de paix classiques de « type consensuel et non coercitif »<sup>32</sup>. L'opération repose sur le consentement de l'Etat hôte et les forces, pratiquant l'interposition, ne peuvent utiliser leurs armes qu'en situation de stricte légitime défense. Leur mission consiste donc, en empêchant la poursuite de l'affrontement armé, à rendre possible une solution politique. La Russie se montre donc attentive au fait que ces opérations ne soient pas dévoyées. Ainsi au Sahara occidental, si elle s'abstiendra<sup>33</sup> sur la prorogation du mandat de la MINURSO par la résolution 2285 du 29 avril 2016, la Russie soulignera dans une formule qui résume bien sa conception des OMP que la Mission (au sein de laquelle sont déployés des observateurs militaires russes) « joue un rôle de stabilisation extrêmement important. Son travail efficace a permis de créer un environnement favorable à la promotion d'un règlement politique »<sup>34</sup>. La méfiance de la Russie sera d'autant plus grande que seront mises en œuvre des OMP dites « robustes » à l'occasion desquelles sont assouplies les règles d'engagement ou incluant une force d'intervention. La Russie votera la résolution 2098 du 28 mars 2013 qui modifie l'organisation et la mission du contingent de maintien de la paix de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) afin de permettre de lutter contre les groupes anti-gouvernementaux

---

<sup>30</sup> P-M. Dupuy et Y. Kerbrat, op. cit. pp. 618-619

<sup>31</sup> P-M. Dupuy et Y. Kerbrat, op. cit. p. 614

<sup>32</sup> J. Tercinet, « Les opérations de paix », paru dans PSEI, numéro 2, Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale, Les opérations de paix, mis en ligne le 11 octobre 2015, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=508>

<sup>33</sup> Pour des raisons liées aux conditions d'élaboration de la résolution et non à la nature de la mission voir infra, pp. 11-12

<sup>34</sup> S/PV.7684, p. 10.

mais parce que « le mandat de la brigade [d'intervention] est bien délimité, respectant les principes de base du maintien de la paix qui mettent l'accent sur l'appui plutôt que sur l'imposition de la paix »<sup>35</sup> Il n'est pas dit toutefois que la Russie ne pourrait pas être amenée à user de son droit de veto face à ce qu'elle critique comme une « tendance croissante à passer aux aspects militaires des activités de maintien de la paix des Nations Unies » qui est préoccupante. « Ce qui était une exception est en passe de devenir une norme non reconnue, avec les conséquences non prévisibles et inconnues que cela peut avoir pour le personnel des Nations Unies et pour son statut juridique international ».

La méfiance de la Russie s'étend également aux sanctions, qu'elle juge la plupart du temps tout à fait contre-productives. Sans pour autant bloquer l'adoption des résolutions, elle manifesterait son scepticisme quant à l'intérêt de ce type de mesure et surtout critiquerait la tendance du Conseil de sécurité à en venir trop rapidement aux sanctions. C'est une telle position qui est adoptée par exemple à l'occasion du vote de la résolution 2241 du 9 octobre 2015 sur la prorogation du mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud: la Russie choisit « de ne pas faire obstacle à l'adoption de la résolution »<sup>36</sup> même si elle ne « souscrit pas à la formulation sous forme d'ultimatum concernant les sanctions imposées au Soudan du Sud ». Le but d'une mission de maintien de la paix doit être de « faciliter le processus de paix, et non pas d'effrayer les parties en agitant le bâton des sanctions ». De même avec l'adoption de la résolution 2271 du 2 mars 2016 sur le Soudan et le Soudan du Sud, l'unanimité ne doit pas dissimuler que « les pressions [...] surtout davantage de pression au moyen de sanctions, pourraient compliquer le règlement du conflit et durcir les positions des parties »<sup>37</sup>. Lorsque le Conseil décide de sanctions qui ne sont pas des sanctions ciblées, le risque est aussi de toucher gravement la population civile et ainsi d'empêcher toute véritable reconstruction politique. Tout en condamnant fermement, comme tous les autres membres du Conseil, par la résolution 2270 du 2 mars 2016, « la violation des résolutions du Conseil de sécurité par Pyongyang » (à la suite d'un essai nucléaire et du lancement d'un missile balistique), la Russie appelle à se concentrer sur ce qui va se produire après l'adoption de la résolution. Si les sanctions votées par le Conseil sont « assez dures » elles ne doivent pas servir à asphyxier l'économie nord-coréenne ». A fortiori, le risque est encore plus grand avec des sanctions unilatérales comme celles adoptées par certains Etats avant même l'adoption de la résolution 2270 « qui pourraient avoir des effets très négatifs sur les millions d'habitants de ce pays, en particulier les plus vulnérables »<sup>38</sup> Les sanctions ciblées n'emportent pas non plus le soutien systématique de la Russie car celles-ci sont susceptibles, en stigmatisant une des parties, d'entraver le processus politique de restauration de la paix. De manière générale, il est clair que « les sanctions ne sont pas une fin en soi mais plutôt un moyen » et que la Russie est « par principe contre une situation dans laquelle, au lieu de sérieux efforts politiques et diplomatiques, l'on essaye de recourir aux sanctions du Conseil de sécurité »<sup>39</sup>.

## II.2.2. L'éloge de la diplomatie

L'action militaire étant exclue et les résultats de la mise en œuvre de sanctions aléatoires et contestables, le maintien de la paix doit être recherché prioritairement dans le recours aux instruments de règlement pacifique des différends. Parmi ceux-ci, seront privilégiés la diplomatie et plus précisément la négociation dans la mesure où celle-ci s'appuie sur le

---

<sup>35</sup> S/PV.6943, p.10.

<sup>36</sup> S/PV.7532 p 2

<sup>37</sup> S/PV.7639 p.2

<sup>38</sup> S/PV.7638, p.8

<sup>39</sup> S/PV 7639, p 2

principe de souveraineté, l'accord des parties et le strict respect de leur égalité. La Russie insiste systématiquement sur la dimension politique des différends ou des conflits et par voie de conséquence sur la nécessité d'y remédier par des moyens également politiques. Diplomatie et négociation doivent se manifester au sein du Conseil pour en garantir l'unité, mais également en dehors de celui-ci.

Faisant allusion lors du débat sur la résolution 2270 au règlement de la crise sur le nucléaire iranien, la Russie affirmera qu'« il n'existe pas de solution de remplacement au dialogue; il ne peut y en avoir [...] car même les situations de crise internationale les plus complexes peuvent être réglées par la coopération et le dialogue »<sup>40</sup>. C'est ce point de vue que martèlera Moscou à propos de la crise syrienne, s'efforçant de démontrer que la seule issue se trouve dans une solution diplomatique, et, a contrario, que les sanctions et les menaces conduisent à une impasse. La démarche défendue par la Russie aura davantage de succès sur la question du démantèlement de l'arsenal chimique syrien que sur le rétablissement de la paix

A la suite de l'utilisation des armes chimiques à l'occasion du conflit en Syrie et des menaces de représailles militaires envisagées par certains Etats sans l'accord du Conseil de sécurité, la Russie parviendra à convaincre le président Assad de renoncer à son arsenal d'armes chimiques en se soumettant à un processus de négociation conduit par les Etats-Unis et la Russie et qui sera entériné par le Conseil de sécurité avec la résolution 2118 du 27 septembre 2013. Cette résolution s'inscrit dans la continuité des accords russo-américains du 14 septembre 2013. Elle est « le fruit des efforts coordonnés déployés par la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique, avec l'appui de tous les membres du Conseil de sécurité et de la majorité des autres États »<sup>41</sup>. Dans la vérification du démantèlement de l'arsenal chimique syrien, le rôle essentiel sera tenu par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) soutenue par l'ONU. Le multilatéral suit ainsi le bilatéral qui seul l'a rendu possible et à travers lequel Moscou retrouve un rapport privilégié avec les Etats-Unis. Ce duopole renouvelé n'a pu cependant être efficace qu'avec la volonté de la Russie d'user de sa capacité d'influence sur Damas dans ce dossier. La volonté réelle de coopérer de la Syrie est « le facteur essentiel du bon déroulement des travaux à venir » mais la coopération de l'opposition syrienne est également indispensable en particulier pour que « les armes chimiques ne tombent pas entre les mains d'extrémistes ».

La mise en œuvre de la diplomatie et de la négociation pour parvenir à une solution politique au conflit syrien n'a pas obtenu les mêmes résultats. Pour la Russie, la négociation passait d'abord par la reconnaissance de l'égalité des parties, le gouvernement syrien et l'opposition, et leur traitement équitable, les encourageant à lancer un processus politique sans exclusive. Par contre « les terroristes, quelles que soient leurs allégeances, et ceux qui préconisent une solution militaire au conflit, [ne devaient] pas avoir de place à la table de négociation ». Cette négociation devait être encouragée par « tous les membres responsables de la Communauté internationale ». Le processus piloté là encore par les Etats-Unis et la Russie a conduit à la tenue de deux conférences internationales sur la situation en Syrie (Genève I et Genève II) et à la création du Groupe international d'appui pour la Syrie (GIAS) qui a demandé à l'ONU d'organiser entre le Gouvernement syrien et les représentants de l'opposition, des négociations officielles sur un processus de transition dirigé par les Syriens eux-mêmes; et de déterminer les conditions et les modalités d'un cessez-le-feu. Le Conseil de sécurité a entériné ce processus par l'adoption à l'unanimité, sur la base d'un projet des Etats-Unis, de la résolution 2254 du 18 décembre 2015. Comme le souligneront le Secrétaire

---

<sup>40</sup> S/PV.7638, p.8.

<sup>41</sup> S/PV.7038, p.3

général des Nations unies mais surtout le Représentant de la Russie <sup>42</sup>, la résolution indique clairement que la seule base du règlement de la crise syrienne se trouve dans les compromis obtenus dans le cadre du « format de Vienne », le « seul à même de rassembler tous les acteurs étrangers influents » puisqu'il associe la Russie et l'Iran mais également l'Arabie saoudite, la Turquie, la Jordanie et les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne.

Il reste cependant que la résolution 2254 exprime un consensus entre arrières-pensées. En effet, pour la Russie <sup>43</sup>, elle consacre le fait que « seul le peuple syrien a le droit de décider de son avenir » ce qui constitue « une réponse claire aux tentatives d'imposer aux Syriens des solutions de l'extérieur s'agissant de diverses questions, notamment la question du sort de leur Président ». Pour les Etats-Unis au contraire, « le Président Al-Assad a perdu la capacité d'unir le pays et la crédibilité morale de gouverner la Syrie à l'avenir ». « Il faut impérativement que les syriens s'entendent sur la gouvernance qui doit le remplacer ». Si les deux positions ne sont pas absolument inconciliables, Moscou pouvant accepter une solution ménageant ses intérêts avec une évolution progressive du régime sans le président Assad car « les russes ne lui sont pas éternellement acquis » <sup>44</sup>, la solution négociée s'avère pour l'instant dans l'impasse. Ainsi, les effets de la diplomatie disparaissent lorsque les positions des deux Grands (formule quelque peu surannée mais les Etats-Unis et la Russie le sont bien sur ce dossier), au-delà de l'accord momentané sur une résolution, sont fondamentalement divergentes. Ainsi, d'un côté, l'adoption à l'unanimité de la résolution 2268 du 26 février 2016, proposée par les Etats-unis et la Russie, est présentée par cette dernière comme « un autre pas collectif important... sur la voie d'un règlement politique du conflit en Syrie » <sup>45</sup>. De l'autre, les cessez-le-feu successifs infructueux laisseront la place à la recherche par Moscou d'une solution militaire à la crise, à laquelle les occidentaux, en panne de stratégie <sup>46</sup>, seront bien en peine de répondre.

Faute d'un accord véritable entre les membres du Conseil, le seul accord entre arrières-pensées laisse le champ libre à l'exercice des rapports de puissance.

### III. La défense de la position conférée au Conseil de sécurité par la Charte

La Russie bénéficie en vertu de la Charte d'un statut particulier et privilégié au sein de l'Organisation des Nations unies : celui de membre permanent du Conseil de sécurité parce qu'elle est un des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale que les rédacteurs du texte ont investi de la mission, puisqu'il avaient ensemble gagné la guerre, ensemble, de gagner la paix. Défendre ce statut, c'est-à-dire assurer son influence dans les relations internationales, exige alors de défendre la position mais aussi le rôle du Conseil, et en particulier son efficacité sur laquelle pèse une double menace. La première résulterait de la désunion du Conseil alors que l'accord des Grands, qui préexiste à la Charte, est le seul garant de son efficacité. Selon la Russie, il est dès lors indispensable de tout mettre en œuvre pour assurer la permanence de cette unité, ce qui évitera à un membre permanent d'être mis en minorité et ainsi contraint de

---

<sup>42</sup> Dans ce cas le ministre des Affaires étrangères S. Lavrov, S/PV.7588, p.5

<sup>43</sup> Ainsi que les citations suivantes, S/PV.7588

<sup>44</sup> J.Nocetti, La Russie face à une nouvelle « Question d'Orient » : une stratégie nationale bien comprise, Annuaire RAMSES 2017, p.201

<sup>45</sup> S/PV.7634, p.8

<sup>46</sup> D.Bauchard, Un Moyen-orient en feu : la décomposition annonce-t-elle la recomposition ? Annuaire RAMSES, 2017, p. 93 souligne : « On est frappé du contraste entre la détermination russe et le flottement occidental »

recourir au veto. Outre les divisions en son sein, la seconde menace pesant, selon Moscou, sur le Conseil, pourrait résulter de son dessaisissement au profit d'autres organes ou institutions qui n'ont pas, pour certains, sa légitimité, mais surtout au sein desquels l'accord des Grands ne peut pas se manifester dans les mêmes conditions,, au risque de faire perdre au Conseil de sécurité la primauté que lui confère la Charte

### III.1. La protection du statut de la Russie par la défense de l'unité du Conseil

Le reproche adressé par la Russie aux occidentaux de ne pas rechercher l'unité du Conseil est fréquent alors que, « quand l'unité prévaut, nous arrivons à enregistrer des résultats positifs concrets, comme indéniablement la résolution 2118(2013)<sup>47</sup> ». Par contre, soumettre un projet de résolution au vote sur la Syrie en sachant à l'avance qu'il sera bloqué par le veto est contre-productif et « nombreux sont [alors] ceux qui se plaignent du manque d'unité parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité». Au contraire, la Russie se présente comme le meilleur défenseur de cette unité avec pour finalité d'aboutir à des résolutions consensuelles pouvant être adoptées à l'unanimité et dont l'application postérieure sera garantie.

Fruit de la pratique, le cheminement pour parvenir à l'accord au sein du Conseil est bien connu<sup>48</sup>. Il résulte de négociations successives dans des groupes partiels (notamment à 3, les occidentaux, puis à 5, les membres permanents) avant une discussion plénière. Selon la Russie, l'esprit de la Charte conduit donc à ce qu'elle intervienne, comme les autres membres permanents, lors de la discussion de tous les projets de résolution pour qu'il en résulte un texte accepté par eux. Il pourra alors être présenté aux autres membres du Conseil afin de parvenir à un consensus des 15. La Russie veut ainsi toujours être entendue même si elle n'est pas toujours totalement suivie. Le respect de cette pratique dépend naturellement de la volonté et de la capacité de négociation de chacun des membres permanents et l'on sait que celles de la Russie ont été fluctuantes ces vingt dernières années. Comme le reconnaissait en 1992 un diplomate français, « depuis deux ans (c'est-à-dire avec la présidence Eltsine) l'adhésion de la Russie, « affaiblie politiquement et ruinée économiquement », aux projets des occidentaux est devenue moins problématique<sup>49</sup>. Ce temps-là est révolu et Moscou aujourd'hui évalue strictement les projets de résolutions déposés par les occidentaux, quelles que soient les thématiques sur lesquelles ils portent. Elle choisira alors de voter positivement ou de s'abstenir, non sans avoir critiqué les conditions de leur élaboration, si elle ne relève qu'une divergence sur la méthode. Si, par contre, s'y ajoute une divergence de principe sur le fond, notamment parce que la Russie estime que ses intérêts fondamentaux sont en jeu, elle usera alors de son droit de veto, reprochant aux occidentaux, singulièrement à la France lors de la crise syrienne, de vouloir « passer en force » bien que sachant à l'avance que son initiative n'aboutira pas.

Ainsi, la Russie s'est-elle abstenue lors du vote de la résolution 2252 du 15 décembre 2015 sur la prorogation du mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud pour critiquer les méthode de travail des autres membres permanents « qui abusent de la pratique de la rédaction des résolutions pour faire avancer leurs priorités nationales et ignorer les

---

<sup>47</sup> Ainsi que la citation suivante, S/PV.7180

<sup>48</sup> Voir G.Keller, *La France et le Conseil de sécurité*, Le Trimestre du monde 1992/4, pp. 41-51 ; J-M.de la Sablière, *L'adoption des résolutions : concertation et négociation*, in A.Novosseloff (dir.) *Le Conseil de sécurité des Nations Unies, entre puissance et impuissance*, CNRS édition 2016, pp. 87-97).

<sup>49</sup> G.Keller, op. cit. p. 45 ; et dans le même sens J-M.de la Sablière, op. cit. p. 90.

lignes rouges tracées par d'autres délégations »<sup>50</sup>. Une telle attitude affaiblit l'unité du Conseil et porte atteinte à son efficacité. Elle a fait de même lors du vote de la résolution 2183 du 11 novembre 2014 car le projet de résolution n'a pas pris en compte les critiques de fond qu'elle avait exprimées durant les consultations<sup>51</sup>. Elle ne peut appuyer le projet de résolution (devenu la résolution 2117 du 26 septembre 2013) sur les armes de petit calibre car « il omet une disposition importante et d'actualité proposée par la Russie sur le caractère inacceptable de la livraison d'armes légères et de petit calibre à des acteurs non étatiques »<sup>52</sup>, pas plus que le projet de résolution (devenu la résolution 2068 du 19 septembre 2012) sur les enfants dans les conflits armés. Regrettant que « pour la première fois un projet de résolution sur la question des enfants dans les conflits armés n'ait pas été adopté à l'unanimité par le Conseil de sécurité », le représentant de la Russie explique l'abstention par le fait que « lorsque des instruments aussi importants font l'objet de négociations, les vues de tous les membres du Conseil, sans exception, [doivent être] prises en compte »<sup>53</sup>.

Sur un certain nombre de questions par contre, les divergences sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité ne font qu'accompagner et conforter des différends de fond conduisant la Russie à faire usage de son droit de veto. Ainsi, dans la crise syrienne a-t-elle voté contre le projet de résolution S/2012/77 car celui-ci n'a pas tenu compte des amendements et propositions qu'elle a proposés<sup>54</sup> et de ce fait « les travaux du Conseil de sécurité n'ont pas été menés à bonne fin ». La Chine a suivi la position de la Russie<sup>55</sup> appuyant les amendements proposés et considérant qu'il était raisonnable que les consultations sur le projet de résolution se poursuivent. En effet, « mettre le projet de résolution aux voix alors que les parties sont encore profondément divisées sur cette question ne contribue pas à maintenir l'unité et l'autorité du Conseil de sécurité ni à régler la question comme il se doit »

Face au projet de résolution S/2012/538, les deux membres permanents adopteront la même position. Pour la Russie<sup>56</sup> les membres occidentaux du Conseil ont refusé de travailler sur le texte du projet de résolution S/2012/547 qu'elle avait présenté, visant à réunir les membres du Conseil de sécurité pour appuyer davantage le plan de paix de Kofi Annan et prolonger le mandat de la mission de supervision en Syrie ce qui aurait dû passer par une résolution « brève, dépolitisée » purement technique (comme l'avaient proposé l'Afrique du sud et le Pakistan qui s'abstiendront sur le vote du projet de résolution). La Chine, choisissant elle-aussi de s'opposer au projet, sera encore plus explicite<sup>57</sup>. Outre des griefs sur le fond partagés avec la Russie, la Chine relève que, malgré ses efforts pour parvenir à un consensus au moyen de consultations, c'est un projet de résolution « contredisant entièrement ces objectifs » qui a été présenté, minant complètement le consensus diplomatique atteint précédemment. Il compromet de plus l'unité du Conseil, là où, au contraire, la position chinoise visait à « préserver la crédibilité, l'autorité et l'unité du Conseil de sécurité ».

Russie et Chine s'opposeront enfin le 8 juillet 2015 au projet de résolution S/2015/508 déposé par le Royaume-Uni commémorant les événements de Srebrenica. Alors que la Russie avait proposé un « texte équilibré », le projet « contient des informations erronées qui font que

---

<sup>50</sup> S/PV.7581, p. 2

<sup>51</sup> S/PV.7307, p.2.

<sup>52</sup> S/PV.7036, p 5.

<sup>53</sup> S/PV.6838, p.17.

<sup>54</sup> Ainsi que la citation suivante S/PV.6711, p.9.

<sup>55</sup> Ainsi que la citation suivante, S/PV.6711 p. 10.

<sup>56</sup> S/PV.6810, p.8.

<sup>57</sup> S/PV.6810, p.13.

la faute est essentiellement rejetée sur un seul peuple »<sup>58</sup>. Pour la Chine qui choisira également le veto, « contraindre à un vote sur un projet de résolution sur lequel d'importantes divergences subsistent nuira [...] à l'unité des membres du Conseil ». « Les membres peuvent poursuivre leur échange de vues sur le projet de résolution, mais doivent s'abstenir de prendre des mesures hâtives »<sup>59</sup>.

Pour Moscou, l'élaboration d'une résolution exige donc une coopération sans arrière-pensées et son adoption, l'accord entre les membres permanents. Le texte doit exprimer toutes les nuances de leurs positions respectives. Quitte à sacrifier l'urgence, la discussion doit être menée aussi longtemps que nécessaire pour éviter la rupture au sein du Conseil et la manifestation de sa désunion.

## III.2. La protection du statut de la Russie par la réaffirmation de la primauté du Conseil

Le développement de la sécurité collective dans le cadre du chapitre VII de la Charte a conduit à l'apparition d'organes subsidiaires chargés d'un certain nombre de missions spécifiques sous le contrôle du Conseil de sécurité. La Russie demeure vigilante à l'égard de l'action de ces institutions qui sont susceptibles de remettre en cause, à des degrés divers, la primauté du Conseil alors que, dans le domaine du maintien de la paix, la Charte lui a attribué la responsabilité principale et que celle-ci s'exerce grâce à l'accord des membres permanents. Cette vigilance se manifeste également dans les relations avec la Cour pénale internationale, institution indépendante du Conseil de sécurité. Si elle n'est pas en situation de contester la primauté du Conseil dans le domaine d'action de celui-ci, elle peut toutefois interférer dans le processus de maintien de la paix, eu égard aux exigences de recherche de la justice que commande sa fonction judiciaire.

### III.2.1. La subordination nécessaire des organes subsidiaires au Conseil de sécurité.

A côté des différents comités et groupes d'experts mis en place par le Conseil de sécurité pour assister son action, une place particulière doit être faite aux juridictions pénales internationales créées par une résolution du Conseil de sécurité. Organes judiciaires, leur relation avec l'organe politique qu'est le Conseil ne peut être qu'originale.

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité a nécessité la création d'organes d'exécution et d'expertise qui lui sont subordonnés. Comités, groupes de contrôle ou groupes d'experts, même si dans leur composition, ils reflètent la structure du Conseil, exercent une activité principalement technique, contrairement au Conseil de sécurité dont le rôle est politique. La Russie se montre particulièrement vigilante à ce que ces institutions soient donc cantonnées au domaine qui leur a été concédé. La décision politique doit toujours demeurer l'apanage du Conseil. De ce fait, à l'égard de l'activité des comités et des groupes d'experts, l'évaluation de la Russie est souvent critique. Elle veille à ce qu'ils n'empiètent pas sur les compétences du Conseil et ne limitent pas son pouvoir politique d'appréciation discrétionnaire des situations. De même, elle vérifie que la nature de leur travail, la formulation de leurs appréciations, les termes qu'ils emploient, ne les font pas abandonner la situation de compétence liée qui est la leur et proposer des dispositions non-suffisamment justifiées entraînant la présentation de projet de résolution au contenu discutable. Ces organes ne doivent ni limiter ni a fortiori priver le Conseil de son pouvoir discrétionnaire de décider sur une base politique.

---

<sup>58</sup> S/PV.7481, p.6.

<sup>59</sup> S/PV.7481, p. 7.



Cette position de principe tendant à confiner les organes subsidiaires dans leur position subordonnée se trouve ainsi défendue face à la résolution 2023 du 5 décembre 2011 renforçant les sanctions contre l'Erythrée. La Russie s'abstiendra<sup>60</sup> car elle estime qu'il n'appartient pas de « confier au Comité des sanctions d'élaborer, avec l'aide du Groupe d'experts, des principes directeurs à l'intention des États les enjoignant à la vigilance dans leur coopération avec l'Érythrée dans le domaine de l'extraction minière ». Le rôle du Groupe d'experts se trouverait ainsi très exagéré. Enjoindre aux États un comportement particulier incombe au seul Conseil de sécurité, sur la base d'une résolution spécifique et non à un organe subsidiaire à la suite d'une interprétation excessivement large des précédentes résolutions du Conseil. De même, le fait qu'un Groupe de contrôle se fonde sur « des supputations... qui ne sont pas étayées par les faits » ou que des experts tirent « des conclusions fondées sur des conjectures ou des accusations gratuites » est de nature à porter atteinte au pouvoir de décision du Conseil<sup>61</sup> et conduira donc à l'abstention sur le vote de la résolution 2182 du 24 octobre 2014 sur la Somalie et l'Erythrée. Plus généralement, la Russie lors de l'adoption de la résolution 2241 du 9 octobre 2015, rappellera d'ailleurs<sup>62</sup> que le Conseil de sécurité n'est pas lié par les recommandations du Secrétaire général sur la base desquelles les auteurs d'un projet de résolution l'invite à adopter « des dispositions intrusives » : « les recommandations émanant de fonctionnaires de l'ONU n'ont pas force de loi pour les États membres ».

Parmi les organes subsidiaires dont la création est due au Conseil de sécurité, une place particulière doit être accordée au Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et au Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) du fait de leur caractère d'institution judiciaire mais également parce qu'ils sont à l'origine du développement actuel de la justice pénale internationale. On peut considérer qu'en la matière, pour Moscou, c'est la prudence qui domine, les prises de position en faveur de la justice pénale internationale se mesurant à l'aune de ses intérêts stratégiques, qu'il s'agisse de la position de ses partenaires et alliés ou des principes qui commandent les relations internationales.

Néanmoins, dans la conjoncture diplomatique propre au début des années 1990 marquée par une considérable perte d'influence de la Russie, celle-ci a clairement soutenu la création du TPIY, puisqu'elle a parrainé la résolution 827 du 25 mai 1993, comme celle du TPIR, en sa qualité de co-auteur de la résolution 955 du 8 novembre 1994. La nécessité de la création du TPIY lui est apparue « évidente »<sup>63</sup> et elle trouve d'ailleurs son fondement diplomatique dans le programme d'action conjointe adopté le 22 mai 1993 par les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et la Fédération de Russie. Et de conclure après l'adoption de la résolution 955 créant le TPIR, « la création de tribunaux internationaux, d'abord dans l'ex-Yougoslavie et aujourd'hui au Rwanda, nous conforte dans l'idée qu'il est nécessaire de mettre en place prochainement un tribunal pénal international permanent »<sup>64</sup>. La Russie se déclare donc favorable (alors que la Chine s'est abstenue lors du vote sur la résolution 955, le Rwanda votant contre) au développement de la justice pénale internationale et appelle de ses vœux la mise en place de ce qui sera la Cour pénale internationale.

Le nouveau cours de sa diplomatie fait que le discours de Moscou sur les deux tribunaux pénaux ad hoc, principalement sur le TPIY, leur est devenu beaucoup moins favorable. La

---

<sup>60</sup> S/PV.6674, p.7

<sup>61</sup> S/PV.7286, p.4.

<sup>62</sup> S/PV.7532, p.3.

<sup>63</sup> S/PV.3217, p.34.

<sup>64</sup> S/PV.3453, p.9

Russie souhaiterait voir se clore rapidement un chapitre des relations internationales marqué à la fois par son impuissance à défendre un de ses alliés traditionnels, la Serbie, dont un certain nombre des dirigeants ont été mis en cause et condamnés et aussi par le développement, de la part du TPIY, d'une jurisprudence intrusive éloignée des principes devant régir, selon Moscou, les relations internationales. Or, bien que le TPIY et le TPIR aient été soumis à une stratégie d'achèvement des travaux, dont le terme était fixé d'abord à la fin de 2004 (résolution 1503 du 28 août 2003 et 1534 du 26 mars 2004) puis reporté au 31 décembre 2014 (résolution 1966 (2010)), ces délais n'ont pas été respectés. Le TPIR a finalement achevé ses travaux en décembre 2015 mais pas le TPIY. Même si le président du tribunal s'en est expliqué devant le Conseil de sécurité<sup>65</sup>, la Russie, depuis 2012, ne s'est pas moins systématiquement abstenue sur ce dossier pour lequel elle se montre particulièrement critique. Elle reproche en effet au tribunal d'utiliser « tous les prétextes...pour faire traîner en longueur le plus possible l'examen de certaines affaires »<sup>66</sup>, ignorant par-là même les résolutions du Conseil de sécurité et en définitive la position subordonnée qui est la sienne par rapport à celui-ci. Si le Conseil a accepté de proroger les mandats des juges et du Procureur, le Tribunal de son côté devait prendre « toutes les mesures nécessaires pour accélérer les procédures et le traitement des affaires ». Or, rien de tangible n'a été fait en ce sens et les retards sont toujours importants, sans qu'ils soient réellement expliqués et augmentent encore avec les procédures d'appels<sup>67</sup>. Outre que cet état de fait traduit l'ignorance de la volonté du Conseil, il emporte des conséquences à la fois sur la situation des accusés<sup>68</sup> et sur celle des Etats membres des Nations unies qui doivent supporter de plus lourdes charges financières<sup>69</sup>. La Russie a même suggéré quelques pistes supplémentaires pour accélérer les procédures : écourter la durée des procès en réduisant la longueur des jugements, ce qui réduirait par la même occasion le temps que les juges consacrent à les rédiger et les traducteurs à les traduire<sup>70</sup>, revenir à une procédure représentant davantage tous les systèmes judiciaires et permettant plus de concision alors qu'elle est dominée par le système anglo-saxon dans lequel « il est courant de rédiger des jugements très longs ».

Il n'est pas dit que certains de ces arguments n'aient pas trouvé un écho favorable auprès d'autres membres du Conseil, tant celui-ci souhaite également clore ce chapitre. Mais, il était naturellement impossible d'interrompre l'activité du Conseil *ex abrupto*. Deux solutions s'offraient donc, le vote favorable et l'abstention, position adoptée par la Russie d'autant que la Serbie reste plus particulièrement en cause.

La Russie tirera en 2015 un bilan plus général de l'action des tribunaux pénaux internationaux dans lequel apparaît la distance prise avec son soutien des années 1990. Affirmant<sup>71</sup> que selon elle, « en principe, les questions relatives à l'ouverture d'une procédure pénale ne relèvent pas du Conseil de sécurité », elle considère que si des exceptions peuvent être notées, elles se justifiaient par la nécessité d'établir « les responsabilités dans des

---

<sup>65</sup> Rapport du juge Meron, S/PV.6678, p.2.

<sup>66</sup> S/PV.7348, p.3, à propos de la résolution 2193 du 18 décembre 2014

<sup>67</sup> S/PV.7593, p.3, à propos de la résolution 2256 du 22 décembre 2015.

<sup>68</sup> En 2011, M.Seselj en détention depuis 9 ans, n'avait toujours pas été jugé en première instance, S/PV.6678, p.25

<sup>69</sup> S/PV.7088, résolution 2130 du 18 décembre 2013

<sup>70</sup> M.V.Churkin ose une comparaison : « Nous ne comprenons pas pourquoi la longueur des jugements va de 2 000 à quelque 4 000 pages. Rappelons par exemple que La Saga des Forsythe ne fait que 1 500 pages et que les rapports du Secrétaire général sur les questions les plus complexes n'excèdent pas 100 pages, S.PV.6678, p.11 et s.

<sup>71</sup> Ainsi que les citations suivantes, S/PV.7498 p.4

crimes à grande échelle considérés par la communauté internationale comme relevant des crimes les plus graves » Toutefois, cette expérience, visant explicitement le TPIY et le TPIR, peut « difficilement être considérée comme un succès, étant donné leur complexité, leur sensibilité aux pressions politiques, leur coût élevé et l'extrême longueur des procédures ». Une telle argumentation était d'autant plus tranchée qu'elle était destinée à soutenir le veto opposé par la Russie au projet de résolution S/2015/562 sur la destruction en vol au-dessus du territoire ukrainien, le 17 juillet 2014, de l'appareil de la *Malaysia Airlines*. Le projet visait, sur la base du Chapitre VII de la Charte, à créer un tribunal international pour juger les responsables de cette destruction imputée, notamment par les occidentaux, aux séparatistes ukrainiens soutenus par la Russie. Mise en cause directement, celle-ci a donc bloqué le vote du projet de résolution, en invoquant de manière classique les conditions d'élaboration du texte<sup>72</sup> mais également des arguments de fond. Le premier résulte du fait que la destruction de l'appareil de la *Malaysian Airlines* n'a pas été qualifiée par la résolution 2166 du Conseil du 21 juillet 2014 de « menace à la paix et à la sécurité internationale ». La Russie, sur la base des précédents du TPIY et TPIR, établit un lien étroit entre menace à la paix et à la sécurité internationale et création par le Conseil d'un tribunal international. « Il est difficile d'expliquer comment cet accident qui, il y a un an, n'était pas considéré comme une menace à la paix et à la sécurité internationales, en est une, subitement, aujourd'hui ». La raison se trouve sans doute, selon Moscou, dans le fait qu'il n'existe pas de précédent d'une création par le Conseil de tribunaux internationaux chargés de traduire en justice les coupables de catastrophes survenues dans des transports alors que des catastrophes de ce type se sont déjà produites. D'ailleurs, lors de la destruction du vol *Iran Air 655* par un missile tiré par le *USS Vincennes* dans le détroit d'Ormuz durant la guerre Irak-Iran, la résolution 616 du 20 juillet 1988 s'était abstenue de qualifier les faits de menace à la paix et à la sécurité internationales. Inversement, face à la piraterie au large de la Somalie pourtant qualifiée de menace à la paix et à la sécurité internationales, l'initiative russe de créer un tribunal international spécial chargé de poursuivre les pirates n'a pas été soutenue par le Conseil. On voit poindre ainsi dans l'argumentation de Moscou l'idée, souvent sous-jacente, que les occidentaux pratiquent au Conseil la règle « deux poids, deux mesures » et qu'il est alors nécessaire d'y répondre par la voie du veto. Le projet de résolution S/2015/562 était en réalité prématuré, mal défini et insoutenable sur le plan juridique. Au contraire, les membres du Conseil auraient dû tirer parti de la résolution 2166, adoptée à l'unanimité et marquant le consensus du Conseil, quant au « renforcement des dispositions portant sur la nécessité de procéder à une enquête internationale exhaustive, méticuleuse et indépendante, conformément aux principes directeurs de l'aviation civile internationale, et sur le rôle de premier plan que devait y jouer l'OACI ».

Avec les tribunaux créés ou susceptible d'être créés par le Conseil de sécurité, la Russie peut déployer tous les moyens que lui offre son statut de membre permanent. Il en va différemment avec la Cour pénale internationale mise en place par un traité international mais dont l'influence sur le traitement des questions de maintien de la paix et de la sécurité internationales est désormais non négligeable.

### III.2.2. La vigilance à l'égard de la Cour Pénale Internationale

La Russie a signé le 13 septembre 2000 la convention de Rome du 17 juillet 1998 créant la Cour Pénale Internationale (CPI). Elle se trouve ainsi dans la même situation que les Etats-Unis (signature le 31 décembre 2000), contrairement à la France et au Royaume-Uni qui sont

---

<sup>72</sup> « Nous avons eu un texte élaboré en coulisses en dehors du Conseil de sécurité sans qu'aient été étudiées soigneusement toutes les options s'offrant en matière d'enquête criminelle » S/PV.7498, p.4

parties au statut et à la Chine qui ne l'a pas signé. Etats-Unis et Russie se sont placés ainsi dans une position d'attente permettant de juger des évolutions possibles de la Cour, notamment en participant à l'Assemblée des Etats parties en qualité d'observateur (article 112§1 du Statut de la CPI). C'est donc la circonspection qui caractérise le mieux leur attitude à l'égard d'une institution dont la pratique pourrait s'avérer révolutionnaire en contournant, au moins partiellement la souveraineté des Etats. Considérant les dispositions du Statut qui organisent la coopération du Conseil de sécurité et de la Cour pénale internationale, la Russie a pu néanmoins développer son interprétation de la relation entre les deux organes. Cette coopération, régie par un accord particulier et qui ne relève donc pas des méthodes de travail du Conseil, doit tenir compte du fait qu'en « s'acquittant de son mandat de maintien de la paix et de la sécurité internationale, le Conseil de sécurité lutte sans cesse contre l'impunité »<sup>73</sup>. Il a acquis ainsi une solide expérience, notamment à travers les tribunaux pénaux internationaux. La création de la CPI en 2002 fait d'elle un « nouveau partenaire » avec laquelle il doit coopérer dans le cadre de leurs mandats respectifs et dans le respect mutuel de leurs prérogatives. Le Conseil dialogue donc avec la Cour mais, la CPI n'ayant pas été créée par décision du Conseil, il ne peut pas automatiquement de son propre chef appliquer ses décisions. Il ne servirait à rien dès lors d'institutionnaliser davantage les relations car c'est avant tout une coopération plus grande de la part des Etats que la CPI doit rechercher, le faible niveau de coopération des Etats s'expliquant à la fois par le statut lui-même et par la pratique de la CPI sur l'immunité.

Cette doctrine prudente a été mise à l'épreuve à deux reprises dans des circonstances particulières. Dans le premier cas, confrontée à un projet de résolution par lequel le Conseil proposait, en vertu du chapitre VII de la Charte et sur la base de l'article 13§2 du Statut de la CPI, de saisir le Procureur pour examiner la situation en Libye, la Russie a voté en faveur du texte adopté à l'unanimité. La Russie a appuyé la résolution 1970 du 26 février 2011 parce qu'elle condamne le recours à la force militaire contre les manifestants pacifiques et toutes les autres formes de violence, jugées absolument inacceptables<sup>74</sup>. Selon la lecture qu'elle fait de la résolution, celle-ci a pour objectif d'imposer « des mesures strictes, ciblées et claires à l'encontre des responsables d'actes de violence contre la population civile ». « la voie politique est le seul moyen de régler la situation en Libye ». Par contre, elle n'ordonne « aucune sanction, même indirecte, qui aurait pour effet de s'ingérer par la force dans les affaires libyennes et ainsi d'aggraver la situation ». Ainsi, la Russie dissocie clairement la saisine de la CPI, voie judiciaire éventuelle contre des auteurs de crimes, de la voie des sanctions militaires que pourrait décider par la suite le Conseil de sécurité. Dès le vote de la résolution 1973 qui décide la création d'une zone d'exclusion aérienne pour protéger les civils, à l'occasion duquel elle s'abstiendra, elle nuancera cette position. On voit alors poindre le lien implicite qu'elle va établir entre sanctions et/ou poursuites pénales et intervention armée postérieure. En effet, les poursuites pénales contribuent à délégitimer une autorité et peuvent ainsi justifier l'emploi de la force pour s'en débarrasser, si cela apparaît nécessaire à la protection des civils. Dans le cas de la Libye, comme ni un de ses alliés ni ses intérêts majeurs étaient en cause, elle laissera passer la résolution non sans avertir, de manière quelque peu prémonitoire, les porteurs du texte: « La responsabilité des conséquences humanitaires inévitables de l'emploi excessif d'une force extérieure en Libye incombera clairement et entièrement à ceux qui entreprendraient une telle action. Si cela se produit, ce n'est pas seulement la population civile de la Libye qui en souffrirait, mais aussi la cause de la paix et de la sécurité dans toute la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient »<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Débat sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité S/PV.7285, p.13, 23 octobre 2014.

<sup>74</sup> Ainsi que les citations suivantes, S/PV.6491, p.4.

<sup>75</sup> S/PV. 6498, p.8

Dans le second cas, elle votera avec l'Azerbaïdjan, la Chine, le Maroc, le Pakistan, le Rwanda et le Togo, en faveur du projet de résolution S/2013/660 du 15 novembre 2013, portant sur la suspension des enquêtes et des poursuites, présenté en vertu du Chapitre VII de la Charte conformément à l'Article 16 du Statut de la CPI. Le texte, soutenu par les Etats africains et l'Union africaine et qui visait à suspendre les poursuites engagées contre le président et le vice-président kenyan<sup>76</sup> ne sera pas adopté (du fait de 8 abstentions : Argentine, Australie, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Guatemala, Luxembourg, Royaume-Uni). Pour la Russie,<sup>77</sup> alors que leur pays fait face au terrorisme, « les Président et Vice-président kényans, élus démocratiquement, doivent être en mesure de rester dans leur pays pour s'occuper des tâches urgentes auxquelles leur gouvernement doit s'atteler ». Une telle demande est parfaitement légitime car elle ne contrevient pas au Statut de Rome mais au contraire vise simplement à appliquer une de ses dispositions dans l'hypothèse qui le justifie : lorsque, du point de vue du Conseil, le maintien de la paix et de la sécurité internationales l'exige. Ce faisant, la Russie met en porte à faux les Etats occidentaux qui se sont abstenus alors que l'article 16 a été introduit dans le Statut pour répondre à leurs sollicitations et parmi eux, plus encore, par les Etats-Unis qui ne sont même pas partie au Statut. Par ailleurs, elle se présente comme le défenseur de « la crédibilité du système de justice internationale auprès des pays africains » alors même que la situation découle justement de « problèmes systémiques » résultant « du lien entre les dispositions du Statut et les normes qui régissent l'immunité des hauts responsables de l'État ». La position ainsi défendue par la Russie est donc en cohérence avec sa conception des relations internationales fondée sur la souveraineté, le libre choix du système politique et la non-ingérence dans les affaires intérieures.

## IV. Conclusion

Le droit et plus encore le droit international ne saurait ignorer les rapports de force et le plus souvent il sera d'ailleurs mis à leur service. Pour autant, dans la société interétatique, encore faut-il qu'un Etat ait les moyens et la volonté de les faire jouer et l'habileté de le faire là où le rapport de force lui est effectivement favorable, là où il est prêt à engager beaucoup alors que ses concurrents ne sont prêts qu'à engager peu. Dans un second temps, alors, les principes juridiques seront mobilisés pour conforter les choix stratégiques ainsi opérés. Depuis 1973, notamment en Ukraine et en Syrie, la Russie a suivi cette démarche, avec, de son point de vue, quelques succès, sans jamais oublier de renvoyer les occidentaux aux précédents de nature à fragiliser leur argumentation. Une telle position est d'ailleurs facilitée par l'utilisation du thème fédérateur que constitue, même si elle est naturellement instrumentalisée, la lutte contre le terrorisme international. On peut néanmoins douter qu'elle soit inexpugnable. Les rapports de force peuvent se manifester sur d'autres terrains, économiques ou technologiques, beaucoup moins favorables à la Russie, que celui des questions stratégiques et militaires et imposer alors une évolution de sa diplomatie. En attendant, la voie diplomatique qu'elle privilégie, confrontée à des positions inconciliables, conduit à laisser le dernier mot au terrain, c'est-à-dire, en Syrie, à une solution militaire. Malgré le coût de cette solution pour la population civile, les positions au sein du Conseil de sécurité semblent figées. On en voudra pour preuve les deux projets de résolutions présentés le 8 octobre 2016 et qui tous deux ont échoué. Le projet S/2016/846 présenté par la France a été repoussé par le veto russe et le vote contre du Venezuela ; l'Angola et la Chine se sont abstenus. A ce projet de texte, la Russie a opposé un projet de résolution S/2016/847 rejeté par 9 voix contre, 4 pour (Russie, Egypte, Chine et Venezuela) et deux abstentions (Angola et

<sup>76</sup> Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public, 2014-1, pp.145-146

<sup>77</sup> Ainsi que les citations suivantes, S/P.7060, p.6

Uruguay). Plus que les débats qui ont été sans surprises quant aux arguments échangés<sup>78</sup>, on retiendra la position affichée par l’Égypte qui a voté favorablement sur les deux projets de résolution ( ce qui lui a été vivement reproché). Avant de souligner les points de convergences importants existant entre les deux textes, l’Égypte a déclaré ne plus pouvoir « tolérer que le sort de la population de la région soit manipulé » et appelé les « forces internationales, régionales et nationales en Syrie,[à mettre] « fin à la tragédie qui sévit dans ce pays et aux rivalités, ambitions et discordes politique que paient de leur vie tant de Syriens »<sup>79</sup>. Il est vrai qu’à Alep, la situation s’apparente à un véritable « quitte ou double » et pas seulement pour la Russie<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> S.PV.7785, débats particulièrement virulents contrairement d’ailleurs au contenu des deux textes présentés, qui néanmoins s’opposaient naturellement sur le rôle du président syrien et de ceux que le projet des occidentaux appelait pudiquement « ses soutiens »

<sup>79</sup> S/PV.7785, p.13

<sup>80</sup> J.Levesque, *Quitte ou double de la Russie à Alep*, Le Monde diplomatique, novembre 2016, p. 1