

La Russie en Ukraine : un cas d'école de l'instrumentalisation du droit international

Jean-Emmanuel Perrin | 28 mars 2022 | ARTICLES | 



La déclaration de Vladimir Poutine par laquelle ce dernier annonce reconnaître l'indépendance des Républiques de Donetsk et de Lougansk constitue une étape de plus dans un processus dont de nombreux ressorts ont pu déjà être identifiés à l'occasion de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. En l'espèce cependant, l'attachement que le chef de l'État russe semble porter à la justification en droit de cette nécessaire reconnaissance de l'indépendance de ces deux provinces pourrait paraître surprenante, voire grotesque, mais elle n'en montre pas moins une réelle sophistication du discours et constitue, à bien des égards, un cas d'école de l'instrumentalisation du droit international à des fins politiques et militaires, mieux connu sous le terme de *Lawfare*.

Ce concept, popularisé par le major général Charles Dunlap au travers de ses [écrits](#) remontant au début de ce siècle, expose l'idée selon laquelle le droit peut être utilisé comme substitut à des moyens de guerre conventionnelle pour obtenir les mêmes effets politiques et opérationnels. Bien qu'il ait été cantonné initialement au domaine du *jus in bello*, une acception plus large tend à prendre le pas sur cette définition jugée plus restrictive, et permet d'inclure, par exemple, des actions d'instrumentalisation du droit dans le cadre du *jus ad bellum*. Ce point a notamment été mis en avant par l'OTAN et plus particulièrement par son [commandement stratégique des opérations](#), qui voit par cette extension une opportunité d'étendre ce concept au domaine de la guerre hybride.

Le discours juridique développé par Moscou met en évidence certaines zones de fragilité de notre ordre juridique international – à l'origine desquelles certaines nations occidentales se sont d'ailleurs parfois trouvées – sachant que les autorités russes ne manquent pas de les exploiter sans vergogne en affaiblissant au niveau mondial la valeur du discours sur le nécessaire respect du droit international.

Comment les autorités russes instrumentalisent le droit international

Dans un long discours diffusé à la télévision nationale le lundi 21 février 2022, le président russe Vladimir Poutine a donc annoncé qu'il ne pouvait faire autrement « *que de reconnaître l'indépendance des républiques de Donetsk et de Lougansk* ». Vladimir Poutine a notamment déclaré que « *La Russie [avait] le droit de prendre toutes les décisions pour garantir sa sécurité. Le gouvernement de Kiev ne veut pas mettre en œuvre les accords de Minsk et ne privilégie aucune solution pacifiée. Ils veulent refaire dans le Donbass une Blitzkrieg comme en 2014. Aujourd'hui nous voyons l'utilisation de drones et de lance-roquettes. On a des tirs envers les populations civiles. [Et] le soi-disant « monde civilisé », que fait-il ? [...] Les Occidentaux préfèrent fermer les yeux sur le génocide en cours contre 4 millions de personnes, uniquement parce qu'elles n'ont pas accepté le coup d'État ukrainien de 2014* ». Le chef d'État russe conclut alors son [discours](#) en ces termes : « *Le régime de Kiev est issu d'un coup d'État. Il n'y a pas d'autre issue que [le recours à] la violence dans le Donbass [et] on ne peut pas faire autrement que de reconnaître l'indépendance des républiques de Donetsk et de Lougansk* ».

Il est frappant de voir la manière dont le chef de l'État russe a recours au langage du droit international pour justifier ses actions. L'existence d'un acte de reconnaissance vient ici étayer la théorie de la sécession dite corrective – soit l'autodétermination en réponse à un prétendu génocide – et, ce faisant, la Russie suit de très près le *modus operandi* mis en place lors de l'annexion de la Crimée, lorsque les [mêmes étapes](#) ont précédé son occupation et son annexion par la force, avec le consentement d'un supposé État nouvellement indépendant. Bien que non reconnue officiellement en droit international, la théorie de la sécession « corrective » ou sécession « remède » [correspond](#) à la situation dans laquelle « *une communauté infra-étatique victime d'oppressions et de violations massives de droits de l'homme de la part de l'Etat englobant et qui se trouve dans l'impossibilité d'exercer son droit à l'autodétermination interne, peut recourir sous certaines conditions à la sécession comme ultimum remedium* ».

Un droit à la sécession justifié par un prétendu génocide

Une [contribution récente](#) de Marko Milanovic apporte un éclairage particulièrement riche d'enseignement sur la manière dont la Russie cherche, au-delà de toute autre justification, à développer un langage juridique permettant d'appuyer ses revendications et ses actions, constitutif d'une forme aggravée d'instrumentalisation du droit international. L'auteur rappelle à cet égard que la Fédération de Russie était en effet le seul membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU à avoir entériné une théorie de la sécession ou de l'autodétermination corrective. Sa [réponse écrite](#) sur la question soumise à la Cour internationale de Justice par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 63/3 (« *La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?* »), indiquait ainsi que :

« *[L]a Fédération de Russie est d'avis que l'objectif premier de la « clause de sauvegarde » [de la Déclaration sur les relations amicales] est de servir de garantie de l'intégrité territoriale des États. Il est également vrai que la clause peut être interprétée comme autorisant la sécession sous certaines conditions. Toutefois, ces conditions doivent être limitées à des circonstances véritablement extrêmes, telles qu'une attaque armée pure et simple de l'État parent, menaçant l'existence même des personnes en question. En dehors de ce cas, tous les efforts doivent être faits pour régler la tension entre l'État parent et la communauté ethnique concernée dans le cadre de l'État existant* ».

La déclaration écrite ajoute par ailleurs que « *en dehors du contexte colonial, le droit international n'autorise la sécession d'une partie d'un État contre la volonté de celui-ci que dans le cadre de l'autodétermination des peuples, et seulement dans des circonstances extrêmes, lorsque le peuple concerné est continuellement soumis aux formes d'oppression les plus graves qui met en danger l'existence même du peuple* ».

Cette position était naturellement justifiée en raison de l'alignement géopolitique de la Serbie avec la Russie mais cet argument de droit reste néanmoins au cœur de l'argumentaire russe, pris cette fois-ci non pas du point de vue du défenseur du principe de non-intervention mais de celui de l'intervenant.

Toute la rhétorique sur le « génocide » dans le Donbass sert ainsi à remplir le prédicat factuel de cette théorie, à savoir que « l'existence même du peuple » de Donetsk et de Lougansk est menacée par l'Ukraine, l'État parent, de sorte que leur indépendance était une mesure justifiée de dernier recours. L'évocation d'un génocide renvoie par ailleurs à la responsabilité de protéger, concept qui fut débattu au début des années 2000 et qui répondait en particulier à la difficulté des États occidentaux à prendre en compte correctement les problématiques d'épuration ethnique rencontrées aussi bien au Kosovo qu'au Rwanda. Le [rapport](#) remis par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États en décembre 2001 mentionne ainsi que « *les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi (sans base légale) pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda* ». La Russie contribue ainsi à brouiller les lignes de l'application du droit international. Or si ce discours n'est pas de nature à remettre en cause les positions occidentales sur le caractère profondément illicite de cette opération militaire

spéciale, il peut néanmoins recueillir un accueil plus favorable auprès d'alliés de circonstances, non alignés, qui partagent un intérêt commun dans cette réinterprétation des règles du droit international.

Cette reconnaissance de l'indépendance de ces provinces séparatistes est aussi un excellent exemple de la façon dont le fonctionnement de règles juridiques (réelles ou supposées) peut dépendre de faits profondément contestés, et de la construction de réalités fondamentalement opposées. On ne peut en réalité trouver de meilleure illustration de la manière dont le droit international est ici instrumentalisé à des fins politiques agressives. Une telle méthode permet également de mettre en avant l'indifférence supposée des États occidentaux face à une situation de génocide ainsi que leur impuissance à régler une situation qui justifierait une intervention en vue de soutenir les peuples opprimés. Ainsi, aussi fantaisistes que puissent être certaines affirmations russes, la crédibilité des États occidentaux dans leur réponse à la violation par la Russie de la souveraineté de l'Ukraine est en partie ébranlée, en droit et en fait, par leurs propres interprétations du droit applicable lors d'opérations militaires passées, dont l'invasion de l'Irak en 2003. Pour autant, si d'aucuns sont aujourd'hui tentés de vouloir placer sur le même plan l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 et celle de la Russie en Ukraine aujourd'hui, il semble nécessaire de rappeler que dans le premier cas des preuves incontestables d'épuration ethnique avaient été rapportées et que la situation humanitaire au Kosovo fut au cœur d'un débat nouveau articulé autour de la notion de responsabilité de protéger.

La « passeporisation », ou comment la Russie vient au secours de ses propres ressortissants

Trois jours seulement après l'élection de Volodymyr Zelensky à la tête de l'Ukraine, le dimanche 21 avril 2019, Vladimir Poutine signait un décret permettant l'octroi de passeports russes, à travers une procédure simplifiée, aux habitants des entités séparatistes de l'Est ukrainien. [Selon ce texte](#), les habitants résidant dans les Républiques populaires de Donetsk et de Lougansk pouvaient se voir reconnaître la nationalité russe grâce à une procédure accélérée quand bien même ces derniers ne rempliraient pas les critères habituellement requis, tels qu'une preuve de résidence de plus de cinq ans sur le territoire russe ou l'obligation de renoncer à sa nationalité d'origine.

Cette pratique rappelle avec acuité la distribution de passeports russes aux citoyens de Crimée peu de temps après son annexion, qui participait d'une même démarche. Le quotidien économique russe *Vedomosti* [établistait](#) déjà en 2019 une inquiétante analogie avec l'évolution du conflit géorgien : « *Au début des années 2000, la Russie avait délivré des passeports en série aux habitants d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Et en août 2008, le président russe de l'époque, Dmitri Medvedev, avait justifié le début de la guerre en Géorgie par la nécessité de protéger la population du pays. Ses propos d'alors – « la Russie n'hésitera jamais à protéger ses citoyens » – résonnent aujourd'hui comme une menace* ». Le fait qu'un nombre significatif de ces passeports aient été distribués permet, le cas échéant, aux autorités russes de faire valoir leur droit, reconnu pour tout État en droit coutumier international, d'intervenir dans le but de protéger ses propres ressortissants, d'autant plus si ceux-ci se trouvaient être victimes d'une épuration ethnique prenant la forme d'un génocide. Si une telle intervention ne saurait jamais justifier l'emploi de la force armée, certains ne manqueraient pas d'opposer, en forme de contradiction, le souvenir de l'opération d'évacuation de ressortissants menée par l'État d'Israël à Entebbe en 1976, et qui fut conduite comme une véritable opération de guerre.

Une opération (très spéciale) de maintien de la paix encadrée par des traités d'amitié

La légitimation « juridique » de la reconnaissance de l'indépendance de ces provinces séparatistes se poursuit par l'invocation d'une opération de maintien de la paix par l'armée russe. Une telle qualification renvoie au [vocabulaire onusien](#) de maintien de la paix par lequel les Nations Unies « *assurent la sécurité et apportent le soutien politique nécessaire à la consolidation de la paix en aidant les pays à passer l'étape difficile de la transition vers la paix* ». Les opérations polyvalentes de maintien de la paix [sont ainsi](#) « *appelées à maintenir la paix et la sécurité, mais aussi à faciliter le processus politique, à protéger les civils, à aider au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants, à faciliter l'organisation d'élections libres, à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et à aider à rétablir l'état de droit* ».

L'habillage juridique ne serait pas complet sans la mention de la signature de traités d'amitié et de soutien avec les représentants des deux Républiques concernées. Ce faisant, la Russie suit de très près le plan d'action qu'elle avait mis en œuvre en suivant les mêmes étapes qui précédèrent son occupation et son annexion forcée de la Crimée, avec le consentement d'un supposé État nouvellement indépendant. Elle accrédite la thèse de l'existence d'États indépendants, affranchis de la tutelle ukrainienne en application du droit des peuples à s'autodéterminer et en conférant à ces derniers une personnalité juridique pleine et entière, actée par leur capacité à signer un traité international.

A la recherche d'un nouvel ordre international ?

La Fédération de Russie et, à sa tête, Vladimir Poutine, semblent déployer des efforts considérables pour revêtir l'annexion de fait des provinces de Lougansk et du Donetsk des apparences d'une possible licéité internationale. Les arguments juridiques mis

en avant par les autorités russes, qu'il s'agisse de la référence au génocide, à la protection de ses ressortissants, à la signature de traités internationaux ou à la mise en œuvre d'une opération de maintien de la paix ne remettent nullement en cause la qualification que nous impose une application de bonne foi du droit international : celle de l'incursion armée, si ce n'est de l'agression armée, par une armée étrangère, sur le territoire d'un État souverain et en l'absence de son consentement.

Néanmoins, la tendance à faire du mimétisme pourrait en effet être de nature à embarrasser les nations occidentales, d'autant que ces dernières n'ont pas toujours fait preuve d'exemplarité dans l'application des règles du droit international et qu'elles ont montré qu'elles étaient, elles aussi, capables d'en faire des interprétations très extensives. Cet habillage juridique de la réalité de l'annexion par la Russie des provinces de Lougansk et du Donetsk ne doit toutefois pas masquer la gravité des faits et ne saurait empêcher les États membres de l'Union européenne, ou les États-Unis et le Royaume-Uni, de manifester leur volonté de sanctionner la Russie pour la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Conclusion

La question du rôle que pourra jouer le droit international dans la résolution de la crise actuelle reste posée, et l'on peut former le vœu que la maltraitance dont ce dernier fait actuellement l'objet ne fera pas de lui une des victimes collatérales de la violence d'État dont la Russie fait preuve dans sa stratégie d'influence actuelle. Car, si le droit international sort affaibli de cette crise, sur quels fondements communs, quelles règles et quelles valeurs communes les États parties à cette crise pourront-elles trouver un terrain d'entente ?

Il semble probable que la sape des moyens diplomatiques de résolution de la crise, par le minage des fondements de droit sur lesquels tente malgré tout d'exister aujourd'hui la communauté internationale des États, et la perpétuation d'un état de crise permanent, puisse constituer un des objectifs de la diplomatie d'influence russe dans le monde qui semble désormais s'épanouir, à l'image d'autres États plus à l'est encore, dans cette nouvelle zone grise du droit. La paralysie actuelle du Conseil de sécurité des Nations-Unies offre ainsi une opportunité inégalée pour la Russie et la Chine de proposer à terme à de nombreux pays non alignés, l'adoption d'un ordre mondial refondé à la tête duquel se trouveraient ces deux puissances à vocation universelle. Ce n'est ni plus ni moins ce que propose la [déclaration conjointe](#) adoptée par la Russie et la Chine le 4 février 2022, soit vingt jours à peine avant l'invasion russe en Ukraine ; celle-ci précisait notamment que « *les Parties s'opposent au retour des relations internationales à l'état d'affrontement entre grandes puissances, quand les faibles deviennent la proie des forts. Les parties ont l'intention de résister aux tentatives de substitution des formats et des mécanismes universellement reconnus qui sont compatibles avec le droit international par des règles élaborées en privé par certaines nations ou blocs de nations, et sont contre le fait de traiter les problèmes internationaux indirectement et sans consensus, s'opposent à la politique de puissance, à l'intimidation, aux sanctions unilatérales et à l'extraterritorialité l'application de la juridiction, ainsi qu'à l'abus des politiques de contrôle des exportations [...]* ».

L'auteur s'exprime ici en son nom personnel et ses vues ne reflètent pas nécessairement celles du ministère des armées français.

Crédit : [R Boad](#)

— • — — • — — • •

Jean-Emmanuel Perrin

Jean-Emmanuel Perrin est commissaire des armées. Il exerce actuellement les fonctions de directeur adjoint du département militaire de l'Institut International de Droit Humanitaire à San Remo ([@IIHL_Sanremo](#)), en Italie. Il s'est spécialisé au cours de sa carrière dans les domaines du conseil juridique opérationnel et de l'action de l'Etat en mer, alternant postes opérationnels et fonctions en état-major et organismes centraux du ministère des armées. Diplômé de l'IEP de Paris, breveté de l'Ecole de guerre et titulaire d'un Master 2 en droit international et européen obtenu auprès de l'Université de Nice Côte d'Azur, il est actuellement engagé dans la préparation d'une thèse de doctorat en droit portant sur l'instrumentalisation et l'arsenalisation du droit à des fins politiques, économiques et militaires et ses conséquences sur l'ordre juridique international.

Comment citer cette publication

Jean-Emmanuel Perrin, « La Russie en Ukraine : un cas d'école de l'instrumentalisation du droit international », *Le Rubicon*, vol. 2, 28 mars 2022 [<https://lerubicon.org/la-russie-en-ukraine-un-cas-decole-de-linstrumentalisation-du-droit-international/>].