LA CRISE UKRAINIENNE ET LE DROIT INTERNATIONAL

Z Odyssée dans le *conundrum* des réactions décentralisées à l'illicite*

par

Régis Bismuth

professeur agrégé de droit public à l'université de Poitiers

Résumé

Jusqu'à la chute du régime de l'ancien président Ianoukovitch, les troubles politiques en Ukraine constituaient une crise principalement interne. Elle s'est muée en crise internationale à la suite de l'intervention militaire conduite en Crimée par la Fédération de Russie et de son rattachement à cette dernière. Cette violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine a fait naître pour les autres États l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation créée par la violation de l'obligation découlant de cette norme impérative du droit international général. Cependant, le véto russe bloquant toute initiative au sein du Conseil de sécurité, aucune sanction n'a pu être adoptée par l'organe onusien. C'est dans ce contexte que l'Union européenne et les États-Unis ont alors cherché à pallier cette carence en adoptant unilatéralement leurs propres sanctions. Ces mesures décentralisées soulèvent toutefois plusieurs problèmes en droit international car certaines d'entre elles, ne ciblant pas seulement la Crimée mais plus largement la Russie, vont au-delà de ce qu'implique l'obligation de non-reconnaissance.

Summary

Until the collapse of the former President Yanukovych's regime, the political upheaval in Ukraine constituted primarily a domestic crisis. It has-turned into an international one after the Russian military intervention in Crimea and its incorporation into the Russian Federation. The violation of Ukraine's territorial integrity has generated an obligation for other States not to recognize as lawful a situation created by a breach of an obligation arising under a peremptory norm of general international law. However, given the Russian veto power in the Security Council, no sanction has been imposed by the UN body. It is within this framework that the US and the European Union have sought to overcome this deficiency by unilaterally adopting their own sanctions. These decentralized measures raise several issues from an international law perspective insofar as, some of them, targeting not only Crimea but also more broadly Russia, exceed the scope of the aforementioned duty of non-recognition.

1 – Tiraillée entre une partie de sa population nostalgique de l'Empire russe et une autre aspirant à concrétiser un rapprochement avec l'Union européenne (UE), l'Ukraine est elle-même le reflet de deux mondes en divergence. Terre stratégique de transit du gaz russe vers l'Ouest [1], elle assure aussi la jonction entre ces deux espaces liés par une forte interdépendance économique dans le domaine énergétique [2]. C'est en cela que la crise ukrainienne qui éclata en novembre 2013 avec les manifestations de la place Maïdan ne pouvait être seulement une révolution interne. Elle est aussi marquée des stigmates d'une dissolution de l'URSS dont le passif n'a pas été entièrement soldé. Elle trouve son origine dans les antagonismes qui opposent une certaine partie de l'Ukraine et la Russie, laquelle voit dans le rapprochement avec l'Union européenne le Cheval de Troie d'un OTAN susceptible d'empiéter sur la zone historique d'influence de Moscou.

2 – Multidimensionnelle dans ses dimensions géopolitiques, la crise ukrainienne l'est également dans ses aspects juridiques. Les nombreux événements

* La Branche française de l'*International Law Association* (ILA) a organisé le mardi 20 mai 2014 une table ronde intitulée « La crise ukrainienne et les sanctions à l'égard de la Russie – Aspects de droit international et de droit européen ». Animée par Régis Bismuth (université de Poitiers), cette manifestation a été l'occasion pour Theodore Christakis (université de Grenoble), Francesco Martucci (université Panthéon-Assas) et Charlotte Beaucillon (École de droit de la Sorbonne) d'explorer ce sujet sous les perspectives du droit international, du droit de l'Union européenne et des interactions réciproques qu'ils entretiennent.

Nous remercions le *Journal du Droit International* et son directeur, Jean-Michel Jacquet, de nous avoir donné la possibilité de publier rapidement les actes de cette manifestation. Les contributions des trois intervenants à la table ronde sont accompagnées d'une introduction de Régis Bismuth sur le contexte factuel et juridique des sanctions adoptées contre la Russie et d'une réflexion de Catherine Kessedjian (Université Panthéon-Assas), présidente de la Branche française de l'ILA, sur les effets des sanctions économiques sur les relations contractuelles privées, sujet ayant donné lieu à une discussion nourrie lors de cette table ronde.

1. Plusieurs pipelines majeurs traversent le territoire ukrainien, dont deux (Bratstvo et Soyuz) permettent l'acheminement du gaz russe vers l'UE. 16 % du gaz consommé dans l'Union européenne transite par l'Ukraine, V. *Ivanna Bilych et al., The Crisis in Ukraine : Its Legal Dimensions, RAZOM, 14 avr. 2014, p. 10 et s. ; http://razomforukraine.org/report. – US Energy Information Administration, 16 % of Natural Gas Consumed in Europe Flows Through Ukraine, 14 mars 2014 ; www.eia.gov.*
2. Il faut pour s'en convaincre constater la prépondérance des importations de ressources énergétiques russes au sein de l'Union européenne. Les États de l'UE importent en effet en provenance de Russie 35 % de leur pétrole, 30 % de leur gaz naturel et 26 % de leurs combustibles solides (*European Commission, EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook, 2013, p. 24*).

qui se sont succédés depuis l'automne 2013 peuvent être appréhendés selon différentes perspectives et intéresser isolément, spécifiquement ou concurremment, le droit ukrainien, le droit de l'UE et le droit international. Un décodage juridique de cette crise requiert de distinguer deux types d'événements – sans pour autant nier les relations causales entre eux – selon qu'ils se rapportent à la question de la transition constitutionnelle en Ukraine ou, aspect qui retiendra plus particulièrement l'attention à celle de son intégrité territoriale, en particulier dans le sillage du rattachement de la Crimée à la Russie.

3 – Les manifestations de la place Maïdan ont éclaté à la suite de la décision de l'ancien président ukrainien Viktor Ianoukovitch de ne pas conclure l'accord d'association avec l'Union européenne au cours du troisième Sommet du partenariat oriental s'étant tenu à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013. Cet engagement incluait notamment un accord de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine (le *Deep and Comprehensive Free Trade Area* – DCFTA) qui constituait l'un des principaux points de discorde avec la Russie qui souhaitait intégrer l'Ukraine dans l'Union eurasienne [3]. L'intensification de la répression, souvent meurtrière, de ce mouvement et l'adoption d'un arsenal législatif anti-manifestation [4] ont fragilisé l'exécutif ukrainien à un point tel que le Viktor Ianoukovitch quitta précipitamment son pays le 22 février 2014, et ce, malgré les ultimes concessions qu'il fit la veille par le biais d'un accord signé avec les groupes d'opposition [5].

La fuite du président non démissionnaire souleva quelques problèmes constitutionnels puisque la procédure de destitution prévue n'a pas été suivie [6]. Cela n'a pas empêché l'installation effective des nouvelles autorités qui ont d'ailleurs signé le 21 mars 2014 le premier volet politique de l'accord d'association avec l'UE [7]. Celles-ci ont également transmis en avril 2014 à la Cour pénale internationale, qui l'a acceptée, une déclaration en vertu de l'article 12 (3) du Statut de Rome reconnaissant la compétence de la Cour pour des crimes qui auraient été commis sur son territoire du 21 novembre 2013 au 22 février 2014 [8].

4 – Essentiellement confinée à l'Ukraine jusqu'au départ précipité de Viktor Ianoukovitch, la crise change alors de nature. Évoquant un « coup d'État anticonstitutionnel », Vladimir Poutine a contesté la légitimité du nouveau Gouvernement ukrainien considéré comme hostile aux populations russo-

3. *L'accord de libre-échange UE-Ukraine déclenche l'ire de Moscou : Le Figaro, 25 sept. 2013, p. 24.*
4. *Sweeping New Restrictions Take Aim at Protesters Camped Out in Kiev : New York Times, 17 janv. 2014, p. A10.* Adopté le 16 janvier 2014, cet arsenal législatif a finalement été abrogé douze jours plus tard.
5. L'accord en question prévoyait notamment la formation d'un nouveau Gouvernement de coalition, une réforme constitutionnelle, des élections présidentielles anticipées, une loi d'amnistie et la création d'une commission d'enquête.
6. *I. Bilych et al., op. cit. note 2, p. 3 et s.*
7. *Final Act of the Summit Between the European Union and its Member States, of the One Part, and Ukraine, of the Other Part, as Regards the Association Agreement, 21 mars 2014.*
8. *CPI, L'Ukraine accepte la compétence de la CPI sur les crimes qui auraient été commis entre le 21 novembre 2013 et le 22 février 2014, Communiqué de presse, ICC-CPI-20140417-PR997, 17 avr. 2014.*

phones. C'est ainsi qu'il reçut l'autorisation du Conseil de la Fédération de recourir à la force armée sur le territoire de l'Ukraine afin d'assurer la protection des communautés russes.

Dans ce contexte tendu, plusieurs troubles ont éclaté en Crimée où des militaires russes sans insignes se sont rapidement déployés en y délogeant l'armée ukrainienne. Le Parlement de Crimée décida le 6 mars 2014 de soumettre à un référendum devant se tenir dix jours plus tard la question d'un rattachement à la Russie. Plus de 96 % des votants y répondirent positivement et, en l'espace de quelques heures, la Crimée proclama son indépendance et conclut un traité d'accession avec la Fédération de Russie. Celle-ci, à la suite d'une procédure législative accélérée, paracheva le processus de rattachement en accueillant deux nouvelles entités en son sein : la République de Crimée et « ville d'importance fédérale de Sébastopol » [9].

Les manifestations pro-russes se sont alors intensifiées dans l'est de l'Ukraine où plusieurs bâtiments officiels ont été occupés par les séparatistes qui organisèrent en mai 2014 un référendum dans les régions de Donetsk et Lougansk où près de 90 % des votants se déclarèrent favorables à l'indépendance. Le scénario de la Crimée ne semble pas, du moins pour l'instant, se répéter dans ces régions dans la mesure où les forces ukrainiennes ont employé la force contre ces séparatistes et compte tenu de l'absence d'intervention directe de la Russie. Celle-ci reste néanmoins critiquée pour avoir regroupé ses troupes aux frontières orientales de l'Ukraine et facilité le passage d'armes et de miliciens.

5 – L'intervention militaire en Crimée a fondamentalement internationalisé la crise ukrainienne, le Conseil de sécurité se saisissant au même moment de ce sujet [10]. Celui-ci a d'ailleurs été le théâtre, le 3 mars 2014, d'une réunion surprenante lors de laquelle le représentant de la Russie, avec un aplomb déconcertant, a doublement justifié une action militaire constitutive d'une violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Il invoqua, d'une part, la protection des nationaux à l'étranger puisqu'il existait selon elle des « menaces contre la vie de citoyens russes » [11] et brandit, d'autre part, une lettre de Viktor Ianoukovitch, alors en fuite depuis deux semaines, invitant Vladimir Poutine à « utiliser les forces armées de la Fédération de Russie pour rétablir la légitimité, la paix, l'ordre et la stabilité afin de protéger la population de l'Ukraine » [12]. Ces arguments ont provoqué la consternation des autres membres de l'instance onusienne [13], voire un certain sarcasme, la représentante américaine notant avec une pointe d'ironie qu'avec de tels arguments, « Moscou [venait] de devenir la

9. Sur ces aspects, V. *E. Milano, The Non-Recognition of Russia's Annexation of Crimea : Three Different Legal Approaches and One Unanswered Question, Questions of International Law, vol. 1, 2014, p. 35, note 1.*
10. *Cons. sécurité, 7124e séance, S/PV.7124, 1er mars 2014.*
11. *Cons. sécurité, 7125e séance, 3 mars 2014, S/PV.7125, p. 3.*
12. *Ibid., p. 4.*
13. Le représentant de la France a indiqué qu'un « sentiment de consternation (...) domine lorsque nous voyons ce qui se passe en Ukraine et lorsque nous entendons ce que vient de dire notre collègue russe » et a souligné qu'en août 1968 lorsque les forces soviétiques sont entrées en Tchécoslovaquie, « c'étaient les mêmes justifications, les mêmes documents exhibés, les mêmes allégations que nous avions entendues » (*Ibid., p. 6*).

force d'intervention rapide du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme » [14].

6 – Les questions relatives à la licéité contestable de l'intervention militaire russe [15] ont été rapidement éclipsées par le débat concernant la légalité du processus de rattachement de la Crimée à la Russie. Terre portant les cicatrices des alluvions successives d'immigration et d'émigration plus ou moins forcées (à l'instar des Tatars), la Crimée a été une source récurrente de tension entre l'Ukraine et la Russie et le foyer d'entreprises sécessionnistes depuis la chute de l'URSS [16]. Les événements de mars 2014 constituent ainsi moins un accident de l'histoire que l'éruption d'une contestation larvée, déclenchée par les troubles politiques internes à l'Ukraine.

Se drapant des oripeaux du droit à l'autodétermination et tirant profit des résultats très avantageux du référendum organisé, la légalité de la sécession de la Crimée et de son rattachement à la Fédération de Russie reste douteuse du point de vue du droit international. Au-delà même de la précipitation du scrutin et des irrégularités qui l'ont entaché, aspects soulignés d'ailleurs par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe [17], ces événements constituent davantage une violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et ce, pour des raisons qu'il ne convient pas de développer ici puisqu'elles ont été exposées très clairement par Theodore Christakis dans sa contribution au présent dossier.

Compte tenu de la composition du Conseil de sécurité, celui-ci n'a pu constater cette violation de la légalité internationale et prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, un projet de résolution condamnant le référendum ayant fait l'objet d'un véto russe quelques heures avant le scrutin litigieux [18]. Elle l'a toutefois été par l'Assemblée générale de l'ONU dont la résolution 68/282 (« Intégrité territoriale de l'Ukraine ») souligne que le référendum du 16 mars 2014 n'a « aucune validité » et « ne saurait servir de fondement à une quelconque modification du statut de la République autonome de Crimée ou de la ville de Sébastopol » [19].

7 – Dépourvue du pouvoir de sanction dont le Conseil de sécurité est investi, l'Assemblée générale de l'ONU ne s'est pas pour autant limitée à déclarer l'illégalité du rattachement de la Crimée à la Russie. Elle en a également rappelé les conséquences en demandant « à tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de ne reconnaître aucune modification du statut de la

14. *Ibid., p. 4.*
15. Sur ces aspects, V. *A. Tancredi, The Russian Annexation of the Crimea : Questions Relating to the Use of Force : Questions of International Law, vol. 1, 2014, p. 5 et s.*
16. Pour une étude très détaillée, V. *E. Armandon, La Crimée entre la Russie et l'Ukraine – Un conflit qui n'a pas eu lieu : Bruxelles, Bruylant, 2012.* – V. aussi, *I. Bilych et al., op. cit. note 2, p. 19 et s.*
17. *Comm. européenne pour la démocratie et le droit (Commission de Venise), Avis n° 762/2014, 21 mars 2014 sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie et de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992.*
18. *Cons. sécurité, S/2014/189.* Cette résolution a été présentée au Conseil de sécurité le 15 mars 2014 (*V. S/PV.7138*). Outre le véto de la Russie, la Chine s'est abstenue.
19. *AGNU, A/RES/68/262, 27 mars 2014, § 5.* Cette résolution a été adoptée par 100 voix contre 11, avec 58 abstentions.

République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification de statut » [20]. L'Assemblée générale n'a fait ici que rappeler l'obligation de non-reconnaissance existante en droit international coutumier, laquelle est précisée par l'article 41(2) des articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite selon lequel « aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave [par un État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général], ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation » [21].

Si cette obligation de non-reconnaissance présente l'intérêt de peser sur tous les États même en l'absence de décision en ce sens du Conseil de sécurité, des doutes peuvent subsister quant à sa substance, ses effets pratiques et, plus largement, son efficacité [22]. Indéniablement, il ne s'agit pas d'une « coquille vide » et elle emporte plusieurs obligations pour les États tiers qui consistent, avec quelques nuances précisées ici par Theodore Christakis [23], à isoler l'autorité illicite (ne pas établir avec elle des relations conventionnelles, ne pas l'accréditer ou recevoir ses missions diplomatiques, refuser son admission à une organisation internationale, ne pas entretenir avec elle des relations économiques ou commerciales, etc.). Appliquée à l'espèce, cette obligation impliquerait par exemple le devoir pour tous les États – et pas seulement celui lésé – de refuser les importations en provenance de Crimée comme des importations de Russie, de ne pas reconnaître les revendications de la Russie quant aux zones maritimes adjacentes à la Crimée et d'exclure la Crimée du champ d'application territorial des traités conclus avec la Russie [24].

8 – À l'aune de ces éléments précisant le contenu de l'obligation, trois éléments méritent d'être mentionnés afin de clarifier le débat relatif aux sanctions qui ont été adoptées contre la Russie.

En premier lieu, l'obligation de non-reconnaissance, dans le contexte d'une annexion, se limite aux situations intéressant directement ou indirectement le seul territoire illégalement acquis. Elle ne peut s'étendre indéfiniment à l'État qui est à l'origine de la violation de l'obligation *erga omnes*. Si un accord de libre-échange existe entre l'État A (non lésé) et la Russie, l'État A doit refuser

20. *Ibid., § 6.*
21. *CDI, Rapp., 2001, A/56/10, p. 308 et s.* – V. aussi *Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales, art. 42(2).*
22. *St. Talmon, The Duty Not to « Recognize as Lawful » a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation : An Obligation Without Real Substance ?, in Ch. Tomuschat, J.-M. Thouvenin (eds.), The Fundamental Rules of the International Legal Order – Jus Cogens and Obligations Erga Omnes, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2006, p. 99 et s., spec. p. 121 et s.*
23. V. aussi, *Th. Christakis, L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales, in Ch. Tomuschat, J.-M. Thouvenin (eds.), The Fundamental Rules of the International Legal Order – Jus Cogens and Obligations Erga Omnes, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2006, p. 127 et s. et p. 144 et s.* – V. aussi, *E. Milano, op. cit. note 10, p. 51 et s.*
24. *E. Milano, op. cit. note 10, p. 52.*

l'importation de produits en provenance de Crimée qui bénéficient de certificats de circulation délivrés par les autorités russes. L'État A ne peut cependant prendre appui sur l'obligation de non-reconnaissance pour refuser l'importation de l'ensemble des produits en provenance de Russie.

En second lieu, l'obligation de non-reconnaissance est objective et pèse sur tous les États. Elle est à distinguer de la possibilité, dans une logique intersubjective, qu'a l'État lésé (ici l'Ukraine dont l'intégrité territoriale a été violée) de prendre des contre-mesures caractérisées par l'inexécution temporaire d'une obligation internationale que l'État lésé doit à l'État responsable [25]. En d'autres termes, l'obligation de non-reconnaissance ne permet pas de justifier l'adoption par les États tiers d'une mesure constituant un manquement à une obligation internationale due à la Russie en tant qu'État responsable. Il faudrait dans ce cas examiner si la violation de l'obligation impérative constitue une circonstance excluant l'illicéité en droit international coutumier (force majeure, détresse et état de nécessité) ou s'il existe une exception ou une dérogation spécifique à l'obligation internationale inexécutée. Pour cette dernière hypothèse, par exemple, des sanctions économiques contrevenant aux accords de l'OMC pourraient éventuellement être couvertes par l'exception de sécurité de l'article XXI du GATT.

En troisième et dernier lieu, l'obligation de non-reconnaissance constitue un « plancher » en réaction à l'illicite. Tel que l'a souligné la CDI, la non-reconnaissance semble « être une condition préalable de toute action concertée de la communauté internationale contre de telles violations et correspond à la *réaction minimum requise de la part des États* aux violations graves » [26]. S'il appartient au Conseil de sécurité de mettre en œuvre cette action concertée par le biais de mesures de contrainte militaires ou non militaires, celui-ci peut toutefois rappeler dans la même décision les conséquences de l'obligation de non-reconnaissance. Ainsi, dans le cadre de l'annexion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité a adopté un éventail de sanctions économiques à l'encontre de l'Irak tout en enjoignant les États membres de l'ONU « de ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante » [27].

9 – Dès lors, si l'on devait s'aventurer à réaliser une cartographie sommaire, en fonction du régime juridique dans lequel elles s'inscrivent, des sanctions [28] adoptées contre l'État responsable en réaction à la violation d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général, il faut distinguer :

(1) les mesures découlant de l'obligation de non-reconnaissance qui doivent être mises en œuvre par tous les États et toutes les organisations internationales ;

25. *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international public : Paris, LGDJ, 8e éd. 2009, p. 895 et s. et p. 1058 et s.*
26. *CDI, Rapp., 2001, A/56/10, p. 307, § 8* (Nous soulignons).
27. *Cons. sécurité, rés. 661 (1990), § 8(b).*
28. On peut aussi parler de « mesures restrictives », V. *Ch. Beaucillon, Les mesures restrictives de l'Union européenne : Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 27 et s.*

(2) les « mesures licites » ou « mesures de rétorsion » [29] que peuvent prendre tous les États et toutes les organisations internationales afin d'assurer la cessation de la violation (par exemple la rupture des relations diplomatiques qui ne constitue pas, sauf engagement contraire, un fait internationalement illicite) [30] ;

(3) les mesures adoptées seulement par l'État lésé qui constituent une inexécution d'une obligation internationale que l'État lésé doit à l'État responsable. Celles-ci seront licites si elles obéissent aux exigences de légalité des contre-mesures en droit international coutumier [31] ;

(4) les mesures adoptées par les États autres que l'État lésé qui constituent une inexécution d'une obligation internationale que ces États doivent à l'État responsable. Dans ce cas, celles-ci :

(*a*) ne pourront être justifiées sur le fondement des contre-mesures ;

(*b*) pourront être excusées si la violation de l'obligation découlant de la norme impérative constitue une circonstance excluant l'illicéité en droit international coutumier (force majeure, détresse et état de nécessité) ;

(*c*) pourront être excusées s'il existe une exception ou une dérogation spécifique à l'obligation internationale inexécutée (par exemple l'article XXI du GATT) [32] ;

(*d*) constitueront des faits internationalement illicites dans les cas contraires ;

(5) les mesures adoptées par les organisations internationales. Il faut distinguer les cas suivants :

(*a*) si l'État responsable est membre de l'organisation internationale à l'origine des mesures, il est tenu par l'acte constitutif de l'organisation et celui-ci peut prévoir les mesures qui peuvent être prises si la violation de l'obligation découlant de la norme impérative est également constitutive d'une violation de l'acte constitutif (par exemple les sanctions édictées par le Conseil de sécurité). Notons qu'il peut exister un risque de confusion entre ces sanctions institutionnelles et les contre-mesures [33] ;

(*b*) si l'État responsable n'est pas membre de l'organisation internationale à l'origine des mesures, il n'est pas tenu par son acte constitutif. Il faudrait dans ce cas distinguer :

i. si l'État lésé est membre de l'organisation internationale, celle-ci peut adopter des contre-mesures si l'État lésé a transféré des compétences dans les matières concernées par les contre-mesures ;

ii. si l'État lésé n'est pas membre de l'organisation internationale, les mesures adoptées par l'organisation internationale qui constituent une inexécution d'une obligation internationale que l'organisation doit à l'État responsable, cette

29. *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, op. cit. note 26, p. 1056 et s.*
30. V. notamment, *Articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 54.*
31. *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, op. cit. note 26, p. 1058 et s.*
32. Sur les relations entre exceptions conventionnelles et circonstances excluant l'illicéité, V. *CMS Gas Transmission Company v. Argentine, ICSID Case n° ARB/01/8, Decision of the Ad Hoc Committee on the Application for Annulment of the Argentine Republic, 25 sept. 2007, § 119 et s.*
33. *Y. Kerbrat, Sanctions et contre-mesures : Risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales : RBDI, 2013, p. 103 et s.*

dernière se place dans une situation similaire à celle des États autres que les États lésés (cas n° (4)) [34].

10 – C'est à l'aune de ces distinctions et contraintes que les mesures adoptées contre de la Russie dans le contexte de l'annexion de la Crimée méritent d'être ventilées. Outre l'obligation de non-reconnaissance qui a été largement mise en œuvre, que ce soit par l'Ukraine elle-même [35] ou par l'UE comme le souligne Francesco Martucci dans sa contribution à ce dossier, ce sont davantage les sanctions qui se situent en dehors de l'orbite de l'obligation de non-reconnaissance qui sont susceptibles de faire débat. Compte tenu du véto russe au Conseil de sécurité, celui-ci s'est trouvé dans l'impossibilité d'adopter des mesures à l'échelon de l'ONU. Les sanctions adoptées contre la Russie par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (suspension du droit de vote, du droit d'être représenté au sein de plusieurs organes et du droit de participer à des missions d'observation des élections) sont, quant à elles, essentiellement symboliques [36].

11 – En l'absence d'une réaction centralisée du Conseil de sécurité à la violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, certains États et organisations internationales ont cherché à pallier cette carence en adoptant leurs propres sanctions, en particulier l'UE et les États-Unis dont les mesures soulèvent plusieurs difficultés. Trois d'entre elles méritent ici d'être brièvement exposées : leur calibrage, leur légalité et leurs effets sur les relations contractuelles privées.

12 – Les sanctions adoptées par l'UE (présentées par Charlotte Beaucillon) et les États-Unis [37] après l'opération militaire en Crimée ont en commun de geler les fonds et les avoirs financiers de personnes et entités impliquées dans ou bénéficiant de l'annexion de la Crimée et, plus largement, considérées comme proches de l'exécutif russe. Une comparaison des listes européennes et américaines dénote une absence de coordination quant aux personnes et entités visées [38]. Les sanctions européennes ciblent aussi *ratione personae* plusieurs personnalités de l'ancien exécutif ukrainien en réponse aux violations des droits de l'homme et libertés fondamentales commises pendant les manifestations, et ce, alors que seul Viktor Ianoukovitch a été sanctionné par les États-Unis [39]. Les

34. Plus largement, V. *G. Le Floch, L'adoption de sanctions, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (ss dir.), Traité de droit des organisations internationales : Paris, LGDJ, 2013, p. 839 et s.*
35. *Law of Ukraine No 1207-VII of 15 April 2014 On Securing the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime on the Temporarily Occupied Territory of Ukraine (with changes set forth by the Law n° 1237-VII of 6 May 2014)* (une traduction en anglais de cette législation est disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de l'Ukraine (*http://mfa.gov.ua*)).
36. *Cons. UE, Assemblée parlementaire, rés. 1990 (2014).*
37. Les États-Unis ont adopté leurs premières sanctions par le biais des *Executive Orders n° 13660 (6 mars 2014) (Federal Register, vol. 79, p. 13491) ; n° 13661 (16 mars 2014) (Federal Register, vol. 79, n° 53, p. 15535) et n° 13662 (20 mars 2014) (Federal Register, vol. 79, n° 56, p. 16169).*
38. Pour un tableau comparatif des sanctions américaines et européennes, V. *I. Bilych et al., op. cit. note 2, p. 46 et s.*
39. *Ibid.* – V. aussi *infra Ch. Beaucillon, Quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ? : JDI 2014, doctr. 10, p. 787.*

sanctions américaines incluent également des restrictions à l'exportation vers la Russie dans le domaine des technologies militaires [40].

Dans la mesure où certaines personnes et entités non impliquées dans la violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine ont été visées, ces mesures ne peuvent constituer une mise en œuvre de l'obligation de non-reconnaissance. Il en est de même des restrictions commerciales qui viseraient la Russie dans son ensemble. Dès lors, non couvertes par l'obligation de non-reconnaissance, de telles mesures adoptées par un État autre que l'État lésé ou une organisation internationale dont l'État lésé n'est pas membre constituent soit des mesures de rétorsion licites (cas n° (2)), soit l'inexécution d'une obligation internationale que l'État autre que l'État lésé ou l'organisation doit à l'État responsable (cas n° 4 et cas n° (5)(*b*)(*ii*)).

13 – Certaines mesures ne soulèvent aucun problème quant à leur conformité au droit international et constituent dès lors des rétorsions licites. C'est le cas, par exemple, de la suspension par l'UE des pourparlers bilatéraux avec la Russie concernant les visas et la conclusion d'un nouvel engagement devant remplacer l'accord de partenariat et de coopération [41]. La légalité d'autres sanctions peut toutefois faire débat. En effet, un gel des avoirs financiers implique une restriction au droit de propriété de la personne ou entité ciblée qui est discutable au regard de la Convention européenne des Droits de l'homme (Conv. EDH) [42]. C'est pourquoi les mesures de gel prononcées par l'UE ont été assorties de plusieurs limitations et dérogations afin de s'assurer de leur licéité. Dès lors, à l'aune de la Convention EDH, elles constitueraient également des mesures de rétorsion licites [43].

Cette conclusion est moins évidente lorsqu'il s'agit d'apprécier la conformité des sanctions, en particulier celles adoptées par les États-Unis, au droit de l'OMC. Les restrictions commerciales portant sur le matériel militaire pourraient en effet contrevenir au GATT. Le gel des avoirs de plusieurs entreprises russes et les interdictions de voyager affectant certains de leurs dirigeants pourraient contrevenir à l'Accord sur le commerce général des services (GATS). La Russie, membre de l'OMC depuis 2012, envisage d'ailleurs de recourir à l'Organe de règlement des différends afin de contester les sanctions américaines [44] et a même évoqué cette possibilité devant le Conseil du commerce des

40. En premier lieu, en mars 2014, par une suspension de l'examen des demandes de licences d'exportation puis, en avril 2014 par un blocage des demandes de licences d'exportation ainsi que par la révocation des licences existantes. V. *US Department of State, United States Expands Export Restrictions on Russia, 28 avr. 2014.*

41. Question évoquée *infra par Ch. Beaucillon, Quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ?, préc.*

42. Que ce soit par le biais de la contestation devant la CEDH d'une mesure nationale de mise en œuvre des sanctions ou par le biais des voies de recours ouvertes aux personnes et entités visées par ces sanctions devant les juridictions de l'UE (par exemple le recours en annulation). Dans cette dernière hypothèse, la légalité des sanctions est évaluée à l'aune de l'ordre juridique de l'UE dont elles sont elles-mêmes issues, celui-ci intégrant les exigences de la Convention EDH.

43. V. sur ce point *infra Ch. Beaucillon, Quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ?, préc.*

44. *Russia Threatens US with WTO Action Over Crimea Sanctions : Financial Times, 16 avr. 2014.*

marchandises de l'organisation [45]. À l'évidence, les États-Unis ne pourraient, dans la situation de la crise ukrainienne, faire valoir une circonstance excluant l'illicéité sur le terrain droit international coutumier (force majeure, détresse et état de nécessité) (cas n° (4)(*b*)). Il resterait donc à examiner si des exceptions ou dérogations spécifiques aux obligations internationales inexécutées peuvent être invoquées (cas n° (4)(*c*)). C'est dans ce contexte que Charlotte Beaucillon aborde le possible recours à l'exception de sécurité inscrite dans le GATT.

14 – Adoptées de façon décentralisée, les sanctions américaines et européennes voient leur validité conférée par le seul ordre juridique qui les a édictées, ici celui des États-Unis et celui de l'UE. Plus restreint, le champ d'application des sanctions décentralisées diffère donc de celui des mesures adoptées par le Conseil de sécurité qui constituent des obligations internationales pour l'ensemble des États membres de l'ONU. Cette asymétrie est susceptible de présenter quelques difficultés lorsqu'il s'agit d'apprécier les effets, directs ou par ricochet, des sanctions sur les relations contractuelles privées [46]. En effet, si les résolutions du Conseil de sécurité ne bénéficient pas nécessairement d'un effet direct devant les juges internes ou les arbitres, ceux-ci peuvent en tenir compte en tant que fait juridique [47] (par exemple au titre de la force majeure) ou comme un élément d'un « ordre public réellement international » [48].

L'approche est différente lorsqu'il s'agit de sanctions unilatérales. Ces mesures sont directement applicables lorsque la *lex contractus* dépend de l'ordre juridique les ayant édictées [49]. Sans explorer ici l'ensemble des questions susceptibles d'être soulevées [50], on peut toutefois souligner que la situation est plus délicate à appréhender lorsque les sanctions résultent d'un ordre juridique autre que celui dont dépend la *lex contractus*. Elles peuvent ponctuellement être prises en compte en tant que fait juridique ou loi de police étrangère [51], mais ces solutions restent aléatoires et, par conséquent, génératrices d'insécurité juridique.

Plus subsidiairement, on peut également soulever dans ce cadre la question des effets, sur les contrats privés, de l'obligation de non-reconnaissance dont les États sont les destinataires et qui leur impose de prendre les mesures nécessaires

45. *WTO, Minutes of the Meeting of the Council for Trade in Goods, G/C/M/118, Doc. 14-3320, 9 avr. 2014.*

46. Pour une étude d'ensemble récente sur cette question, V. la thèse de *M. Azeredo da Silveira, Trade Sanctions and International Sales : An Inquiry into International Arbitration and Commercial Litigation : Kluwer Law International (à paraître 2014).* – *V. aussi, A. Marchand, L'embargo en droit du commerce international : Bruxelles, Larcier, 2012, spec. p. 142 et s.*

47. V. par exemple, *Cass. 1re civ., 25 avr. 2006, n° 02-17.344, État d'Irak c/ Sté Dumez : JurisData n° 2006-033198 ; Bull. civ. 2006, I, n° 202* (« si les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies s'imposent aux États membres, elles n'ont, en France, pas d'effet direct tant que les prescriptions qu'elles édictent n'ont pas, en droit interne, été rendues obligatoires ou transposées. À défaut, elles peuvent être prises en considération par le juge en tant que fait juridique »).

48. *G. Burdeau, Les embargos multilatéraux et unilatéraux et leur incidence sur l'arbitrage commercial international : Rev. arb. 2003, spec. p. 775 et s.*

49. *Ibid., p. 770 et s.*

50. *A. Marchand, op. cit. note 47, p. 142 et s.* – V. aussi, *B. Cortese, International Economic Sanctions as a Component of Public Policy for Conflict-of-Laws Purposes, in L. Picchio Forlati, L.-A. Sicilianos (eds.), Les sanctions économiques en droit international – Economic Sanctions in International Law : Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2004, p. 717 et s.*

51. *A. Marchand, op. cit. note 47, p. 193 et s.*

à l'isolation de l'autorité illicite [52]. Une société constituée sur le territoire d'un État défaillant ne les ayant pas adoptées ne pourrait a priori se prévaloir de cette obligation – même au titre d'une loi de police étrangère – pour mettre un terme à des relations contractuelles avec des entreprises situées sur le territoire de l'autorité illicite lorsque, et ce, lorsque la *lex contractus* n'intègre pas les sanctions découlant de l'obligation de non-reconnaissance. On peut toutefois envisager que cette obligation puisse être prise en compte en tant que fait juridique ou, puisqu'elle découle d'une norme impérative du droit international général, comme un élément de « l'ordre public réellement international ».

15 – Ainsi, lorsque sont en jeu les relations entre l'État responsable et des États ou organisations internationales autres que ceux qui ont été lésés, l'univers des réactions décentralisées à l'illicite s'apparente parfois à un labyrinthe où il est difficile de ne pas s'égarer. Comme en témoignent les contributions qui suivent, la crise ukrainienne est une occasion d'envisager ce sujet sous de nombreuses perspectives.

L'étude de Francesco Martucci consacrée plus largement à la politique de l'UE vis-à-vis de l'Ukraine, offre l'opportunité d'explorer une ultime facette, sans doute moins évidente, de la question des réactions décentralisées à l'illicite. Alors que ce sont les sanctions à l'encontre de l'État responsable qui sont principalement évoquées, les initiatives de l'UE montrent que ces réactions peuvent aussi – *lato sensu* – inclure des mesures positives ou « attractives » bénéficiant à l'État lésé. Depuis l'opération russe en Crimée, l'UE a intensifié sa coopération avec l'Ukraine et lui a offert son assistance financière. Parmi les initiatives européennes, la décision unilatérale et temporaire de supprimer et de réduire drastiquement les droits de douane sur les importations de certains biens en provenance de l'Ukraine fait justement débat [53]. La Russie reproche en effet à l'UE d'avoir mis en place ce régime de préférences tarifaires sans respecter les procédures prévues par les règles de l'OMC et menace dans cette optique de saisir son Organe de règlement des différends [54]. Il n'existe toutefois pas en droit international coutumier d'exceptions ou de circonstances permettant de justifier ou d'exclure l'illicéité d'une mesure parce que celle-ci bénéficie à l'État qui a été lésé par la violation d'une obligation découlant d'une norme impérative. Si l'on se place du point de vue du droit de l'OMC, il serait même improbable de faire prospérer l'argument reposant sur l'exception de sécurité puisqu'il est encore moins évident d'établir une relation entre, d'une part, une mesure positive destinée à l'État lésé et, d'autre part, une menace qui pèserait sur les États et organisations internationales autres que ceux lésés.

En définitive, les mesures positives bénéficiant à l'État lésé et constituant une inexécution d'une obligation internationale seraient davantage exposées que les mesures négatives visant l'État responsable. Il est sans doute prématuré

52. *V. supra n° 7.*

53. *Council Approves Financial Support and Trade Measures for Ukraine, 8870/14, 14 avr. 2014. – V. PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 374/2014, 16 avr. 2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine : JOUE n° L 118, 22 avr. 2014, p. 1.*

54. *Russia Threatens to Sue EU at World Trade Body For Ukraine Perks : The Moscow Times, 22 mai 2014.*

d'imaginer que la pratique européenne, possiblement relayée par d'autres États et organisations internationales, puisse corriger cette asymétrie. Assurément, l'enfer de la responsabilité internationale est pavé de bonnes intentions.

Mots-Clés : Droit international - Ukraine - Sanction