HAL
open science

Les accords de Minsk et la crise ukrainienne

Hélène Hamant

To cite this version:

Hélène Hamant. Les accords de Minsk et la crise ukrainienne. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016. hal-01735902

HAL Id: hal-01735902

https://univ-lyon3.hal.science/hal-01735902v1

Submitted on 1 Jun 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.

Les accords de Minsk et la crise ukrainienne

Hélène Hamant

Maître de Conférences, Université Lyon 3

Les accords de Minsk adoptés en septembre 2014 et février 2015 sont censés régler le conflit dans l'est de l'Ukraine, opposant les forces armées ukrainiennes aux milices armées soutenues par la Russie qui ont pris le contrôle de territoires dans le Donbass. Ce conflit s'inscrit dans la crise qui touche l'État ukrainien depuis l'automne 2013 et dont le cœur est constitué par les relations russo-ukrainiennes. La Russie ne veut pas que l'Ukraine quitte sa zone d'influence et se tourne vers l'Ouest. Non seulement ces accords n'apportent pas de solution à ce problème de fond, mais ils l'aggravent. En effet, dans ce conflit du Donbass, ces deux États s'opposent et, dans les accords de Minsk, l'Ukraine a dû faire des concessions à la Russie. Les deux pays ne semblent pas prêts à appliquer ces documents. Le problème du règlement du conflit du Donbass et, au-delà, de l'ensemble de la crise ukrainienne, est actuellement dans l'impasse.

The Minsk agreements which had been adopted in september 2014 and february 2015 were supposed to resolve the conflict in East-Ukraina between ukrainian armed forces and armed miltia sponsored by Russia who had taken control over the Donbass territory. This conflict is embedded in the crisis Ukraina is confronted with since autumn 2013 and whose core-problem lies within the russian-ukrainian relationships. Russia does not wish Ukraina to leave its zone of influence and its orientation towards the western world. Not only do these agreements not bring forth a positive solution to the problem, but rather aggravate the situation. Indeed, in the Donbass conflict these two states are opposed and in the Minsk agreements Ukraina had to make some considerable concessions towards Russia. Neither of the two countries seems willing to apply the documents in question. The solving of the Donbass conflict - and beyond that, the solution to the entire ukrainian crisis - is at present at a complete standstill.

Accords de Minsk, crise ukrainienne, conflit du Donbass, Ukraine, Russie

Minsk Agreements, Ukraine crisis, conflict in Donbass, Ukraine, Russia

I.Introduction

Depuis avril 2014, un conflit armé se déroule, sur le continent européen, dans la région du Donbass, dans l'Est de l'Ukraine qui s'en trouve durablement déstabilisée. Il oppose les forces armées ukrainiennes aux milices armées soutenues par la Russie qui ont pris le contrôle de territoires dans le Donbass et y ont proclamé une « république populaire de Donetsk » et une « république populaire de Lougansk ». Il a fait jusqu'à maintenant plus de 30 000

victimes en comptant les civils, les forces armées ukrainiennes et les membres des groupes armés. Il y a eu plus de 9 000 morts et plus de 21 000 blessés. Il a également entraîné le déplacement de plus d'1,6 million de personnes vers d'autres régions d'Ukraine et vers la Russie[1]. Il a débuté juste après l'annexion de la Crimée par la Russie qui s'est produite en mars 2014 et qui est elle-même intervenue après l'arrivée au pouvoir en Ukraine, en février 2014, de nouvelles autorités, pro-occidentales. Le président ukrainien, Victor Ianoukovitch, après avoir été cédé aux pressions de Moscou et refusé à l'automne 2013 de parapher l'accord d'association avec l'Union européenne, a été renversé par un mouvement de contestation populaire et destitué.

Ce conflit est par conséquent à relier à ce qui a été couramment appelé « la crise ukrainienne » et dont le cœur est constitué par les relations que l'Ukraine entretient avec la Russie. Cette dernière ne veut pas que sa voisine quitte sa zone d'influence et se tourne vers l'Ouest. A travers cette crise, sont aussi en jeu les rapports russo-américains et russo-européens. En effet, l'annexion de la Crimée a été condamnée par l'Ukraine et les pays occidentaux qui la soutiennent. Elle a provoqué de très fortes tensions entre ceux-ci et la Russie, ce qui a encore été renforcé par l'implication de cette dernière dans le conflit du Donbass.

C'est dans ce contexte que des initiatives diplomatiques au niveau international ont abouti à l'adoption, dans la capitale du Bélarus, en deux étapes, d'un ensemble de documents couramment appelés « accords de Minsk »[2] visant à trouver une solution négociée à ce conflit. Tout d'abord, le 5 septembre 2014 a été signé un relevé de conclusions des consultations menées entre des représentants de l'OSCE, de l'Ukraine, de la Russie réunis au sein d'un groupe de contact tripartite et des représentants des entités séparatistes[3]. Rédigé en douze paragraphes courts et très généraux, il prévoit principalement un cessez-le-feu et une autonomie pour les territoires contrôlés par les séparatistes. Le 19 septembre, les signataires du relevé de conclusions ont précisé, dans un mémorandum d'application de ce document, les mesures destinées à consolider le cessez-le-feu[4]. Ces deux textes sont couramment appelés « accords de Minsk I ». Puis, le 12 février 2015, les signataires des accords de Minsk I ont adopté un nouveau document intitulé « Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ». Comme l'indique son titre, il ne remplace pas les accords de Minsk I. Au contraire, il reprend les différents points contenus dans le relevé de conclusions en fixant cette fois pour presque chacun d'eux un calendrier précis et en détaillant certaines mesures. Il est souvent désigné par l'expression « accord de Minsk II ». Les trois chefs d'État ukrainien, russe, français et la chancelière allemande ont manifesté leur attachement à ce texte dans une déclaration conjointe adoptée également le 12 février 2015[5].

---

[1] Chiffres tirés du dernier rapport sur la situation des droits de l'homme en Ukraine réalisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (étude couvrant la période du 16 novembre 2015 au 15 février 2016) à partir du travail effectué par la Mission de surveillance de l'ONU en Ukraine. Cette dernière est déployée dans ce pays à la demande du gouvernement ukrainien depuis le 14 mars 2014. Ce rapport est le 13e qui a été publié depuis le début de la crise ukrainienne. Il est en ligne sur le site web : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf

Les rapports précédents sont consultables sur le site web : http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAReports.aspx

[2] Cet ensemble de documents figure en annexe de notre analyse.

[3] Son intitulé complet est le suivant : « Relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures conjointes destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président de la Russie V. Poutine ».

[4] Son intitulé complet est le suivant : « Mémorandum d'application du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président de la Russie V. Poutine ».

[5] Déclaration du Président de la Fédération de Russie, du Président de l'Ukraine, du Président de la République française et de la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne en soutien au « Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk, 12 février 2015, publiée en français sur le site web de

Les accords de Minsk sont censés régler le conflit du Donbass. Or, ils ne traitent pas de l'ensemble de la crise qui touche l'Ukraine depuis l'automne 2013 et dans laquelle celui-ci s'inscrit. La question du sort de la Crimée n'y est pas abordée puisque la Russie ne veut pas revenir en arrière. Ils n'apportent pas de solution au problème de fond que soulève la crise ukrainienne, à savoir celui des relations russo-ukrainiennes (I). Non seulement, ils ne le règlent pas, mais ils l'aggravent (II). En effet, le conflit du Donbass ne se limite pas à un problème de relation entre les autorités de Kiev et les séparatistes. Ce qui est en jeu, ce sont les relations russo-ukrainiennes car la Russie est derrière ces derniers. Par conséquent, dans ce conflit, l'Ukraine et l'État russe s'opposent. Or, dans les accords de Minsk, comme on le verra, l'État ukrainien a dû faire à sa voisine des concessions qui portent sur les deux volets qui constituent le cœur de ces documents : la sécurité et le processus politique. Cela lui pose depuis problème. La mise en œuvre des accords de Minsk devait s'achever d'ici la fin de l'année 2015, ce qui n'est toujours pas le cas à l'approche de l'été 2016. L'Ukraine et la Russie ne semblent pas prêtes à les appliquer. Il en résulte que le problème du règlement du conflit du Donbass et, au-delà, de l'ensemble de la crise ukrainienne, est actuellement dans l'impasse (III).

II. Le problème des relations entre l'Ukraine et la Russie au cœur de la crise ukrainienne

Ce qui est au cœur de cette crise ukrainienne, c'est le problème des relations russo-ukrainiennes. La Russie ne veut pas que sa voisine s'éloigne d'elle. En effet, dans ses rapports avec les anciennes républiques soviétiques, elle accorde à l'Ukraine une place spécifique pour tout un ensemble de raisons : historiques, culturelles, géographiques, économiques et stratégiques. Il y a aussi un enjeu identitaire. Pour la grande majorité des Russes, l'Ukraine est un élément de l'identité russe.

Depuis l'éclatement de l'URSS, l'Ukraine, quels que soient ses gouvernants, a cherché à se tenir à distance des projets d'intégration économique et politico-militaire menés par la Russie. Considérant l'espace post-soviétique comme sa zone d'intérêts privilégiés, cette dernière a voulu maintenir les liens entre elle et les États issus de l'Union soviétique, à l'exception des États baltes, d'abord par le biais de la Communauté des États indépendants créée en démembre 1991 par les accords de Minsk et d'Alma-Ata. Si l'Ukraine en a été l'un des membres fondateurs, elle n'a pas ratifié la charte de la CEI. Dans le domaine économique, elle n'a pas participé à la Communauté économique eurasiatique (Eurasec), ni à l'union douanière mise en place entre le Bélarus, le Kazakhstan et la Russie. Elle a seulement signé un accord sur une zone de libre-échange avec cette dernière. Dans le domaine de la sécurité, non seulement elle s'est tenue à l'écart du Traité de sécurité collective adopté dans le cadre de la CEI qui s'est transformé en Organisation du Traité de sécurité collective, mais elle a fondé en 1997, avec l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldova, ce qui allait devenir le GUAM[6] et dont elle continue à faire partie. Ces pays ont cherché à défendre leur souveraineté et à échapper à une influence politico-militaire trop grande de la Russie. Or le GUAM a été créé après que l'Azerbaïdjan et la Géorgie se soient retirés du Traité de sécurité collective, contribuant ainsi à faire perdre de l'intérêt à la CEI.

---

l'Élysée : http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-federation-de-russie-du-president-de-l-ukraine-du-president-de-la-republique-francaise-et-de-la-chanceliere-de-la-republique-federale-d-allemagne-en-soutien-au-paquet-de-mesures-pour-la-mise-en-uvre-des-accords-de-minsk/

Le début de l'intitulé du document du 12 février est traduit en français tantôt par « ensemble de mesures », tantôt par « paquet de mesures ».

[6] GUAM, sigle constitué par les initiales des États fondateurs.

Depuis l'éclatement de l'URSS, quand l'Ukraine a cherché à se tourner vers l'Ouest en se rapprochant des structures atlantistes, ses relations avec la Russie se sont dégradées et elles se sont apaisées quand elle a fait machine arrière.

Or le problème que pose à la Russie le positionnement de l'Ukraine par rapport à elle et à l'Ouest a pris une importance de plus en plus grande. C'est lié au fait qu'à partir des années 2000, les politiques de l'OTAN, de l'Union européenne ont évolué, de même que celle de la Russie.

En effet, après la guerre froide, l'Alliance atlantique s'est considérablement élargie en intégrant une série de pays d'Europe centrale et orientale qui ont souhaité se rapprocher de l'Ouest. Certains d'entre eux ont rejoint l'Alliance, notamment parce que, du fait de leur histoire, ils craignaient pour leur sécurité en ayant la Russie comme voisine. C'est le cas des États baltes qui en sont devenus membres en 2004. Puis, au sommet de Bucarest d'avril 2008, les dirigeants des pays de l'Alliance ont convenu que l'Ukraine et la Géorgie deviendraient membres de l'OTAN dans l'avenir. Aucune date n'a toutefois été fixée. Vu de Moscou, cet élargissement de l'OTAN qui n'a pas de limites arrêtées vise à créer un encerclement militaire de la Russie.

A côté de l'élargissement de l'OTAN, l'UE a lancé en 2009 son partenariat oriental qui est le volet régional de la politique européenne de voisinage (PEV) et qui concerne six États issus de l'Union soviétique : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine. Or la Russie le perçoit comme une immixtion dans son « étranger proche » qui correspond à sa sphère d'intérêts sur le territoire de l'ex-URSS. Elle y voit même une action qui pourrait être utilisée contre elle. C'est ce qui ressort notamment des propos du président russe Medvedev au sommet Russie-UE de Khabarovsk en mai 2009 : « L'Union européenne n'a pas convaincu pour l'instant la Russie des avantages que représente le projet de Partenariat oriental (…) Tout partenariat vaut mieux qu'un conflit, mais ce qui nous décontenance, c'est que certains pays tentent de faire de cette structure un partenariat contre la Russie (…) Nous ne voudrions pas que le Partenariat se transforme en partenariat contre la Russie parce qu'il y a des préalables (…) je ne voudrais pas que ce partenariat consolide les relations de certains pays à position antirusse avec les autres États d'Europe »[7].

Concernant la politique étrangère de la Russie, un tournant apparaît dans le discours que le président Poutine prononce en 2007 à la conférence de sécurité de Munich. Il a dénoncé un monde unipolaire dominé par les États-Unis qui est issu de la fin de la guerre froide. Il a prôné le renforcement du multilatéralisme fondé sur la montée en puissance des BRIC. Il a affirmé qu'il faudra compter avec la Russie. Cette dernière paraît dès lors habitée par la nostalgie de la puissance perdue, de l'époque soviétique où elle cogérait le monde, dans un dialogue d'égal à égal avec les États-Unis. Elle n'aurait désormais de cesse de regagner ce rôle.

C'est le positionnement de l'Ukraine par rapport à la Russie et à l'Ouest qui est en jeu dans la crise ukrainienne survenue à partir de l'automne 2013. Toutefois, à la différence des périodes de tensions qui ont régulièrement marqué les relations russo-ukrainiennes depuis l'éclatement de l'URSS, cette fois-ci, un seuil inédit a été franchi puisque la Russie a annexé la Crimée et est impliquée dans le conflit du Donbass. L'enchaînement des événements de la crise ukrainienne montre qu'elle a cherché à donner un coup d'arrêt à la possibilité pour l'Ukraine de se rapprocher de l'Ouest.

C'est qu'a exprimé le président Poutine lui-même dans le discours sur l'intégration de la Crimée à la Russie qu'il a adressé le 18 mars 2014 aux membres du parlement russe, aux dirigeants des régions et aux représentants de la société civile réunis au Kremlin et dans lequel il a avancé une série d'arguments visant à justifier l'annexion. Il a notamment déclaré : « *We have every reason to assume that the infamous policy of containment, led in the 18th, 19th*

[7] Ria Novosti, 18 mai 2019, cité par Yann Richard « La crise de Crimée (mars 2014) : comment en est-on arrivé là ? » en ligne sur le site web de la revue électronique *EchoGéo* : http://echogeo.revues.org/13917

and 20th centuries, continues today. They are constantly trying to sweep us into a corner because we have an independent position, because we maintain it and because we call things like they are and do not engage in hypocrisy. But there is a limit to everything. And with Ukraine, our western partners have crossed the line, playing the bear and acting irresponsibly and unprofessionally »[8]. Il a également évoqué le problème que l'OTAN pose à la Russie : *« Let me note too that we have already heard declarations from Kiev about Ukraine soon joining NATO. (…) NATO remains a military alliance, and we are against having a military alliance making itself at home right in our backyard or in our historic territory. I simply cannot imagine that we would travel to Sevastopol to visit NATO sailors. Of course, most of them are wonderful guys, but it would be better to have them come and visit us, be our guests, rather than the other way round* ».

La crise ukrainienne peut être décomposée d'un point de vue chronologique en trois grandes phases qui en montrent les points saillants.

Elle a connu une première phase entre l'automne 2013 et février 2014.

L'événement déclencheur est lié à un choix concernant le rapprochement de l'Ukraine avec l'Union européenne. Victor Ianoukovitch, président depuis 2010, avait cherché à ménager la Russie tout en conduisant avec l'UE des négociations en vue de la conclusion d'un accord d'association plus poussé que celui liant jusque-là son pays à cette organisation. En novembre 2013, à quelques jours du sommet du Partenariat oriental à Vilnius, il a finalement décidé de ne pas signer ce texte, cédant aux pressions exercées par Moscou. La perspective de la signature d'un tel accord contrecarrait notamment le grand projet du troisième mandat du président Poutine, l'Union eurasiatique. Le président russe espérait que l'Ukraine finirait par rejoindre l'Union.

Au plan interne, la décision du président ukrainien de ne pas signer l'accord d'association a été rejetée par une partie de la population ukrainienne, ce qui a donné lieu à un mouvement de contestation populaire de grande ampleur appelé « révolution du Maïdan » ou « révolution de la dignité ». Les protestations se sont très vite dirigées contre le pouvoir en place et les dérives qu'il incarnait. Les violences de celui-ci pour reprendre le contrôle de la situation ont débouché sur une grave crise politique qui a conduit à la destitution du président Ianoukovitch et à la mise en place de nouvelles autorités pro-occidentales choisies dans l'opposition.

La Russie n'a pas accepté le changement des autorités à la tête de l'Ukraine. Elle l'a dénoncé comme un coup d'État. C'est encore ce qu'a affirmé le président Poutine dans son discours à l'Assemblée générale de l'ONU le 28 septembre 2015. Il a souligné que ses collègues, formule visant les États-Unis, « ont utilisé le mécontentement d'une partie de la population envers les autorités en place et provoqué de l'extérieur une révolution armée qui s'est transformée en guerre civile ». Or, la Russie redoute les « révolutions de couleur » qui avaient déstabilisé sa zone d'influence à l'instar de la révolution orange de 2004 qui avait amené au pouvoir des forces pro-occidentales et dont la place du Maïdan avait déjà été le lieu emblématique. Elle y voit, de même que pour les printemps arabes, une exportation de la démocratie et une déstabilisation intervenant avec l'aide des États-Unis.

La crise a connu une deuxième phase qui l'a transformée en crise internationale en mars 2014. La Russie a mené, sans l'assumer d'abord publiquement, une opération militaire de grande envergure, lui permettant, grâce à la présence de ses forces armées déjà sur place puisque sa flotte de la mer noire stationne en Crimée, de s'emparer en trois semaines de ce territoire sans effusion de sang et d'une manière parfaitement maîtrisée : prise de contrôle, le 27 février 2014, du gouvernement et du parlement de Simféropol, organisation, le 16 mars, d'un référendum à l'issue duquel les nouvelles autorités locales déclarent l'indépendance de la Crimée et réclament son rattachement à la Russie, signature, le 18 mars, du traité rattachant

[8] Traduction en anglais de ce texte : Address by President of the Russian Federation, 18 mars 2014, en ligne sur le site du Kremlin : http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603

la Crimée et la ville de Sébastopol à la Russie, entériné le 20 mars, par un décret présidentiel russe. Cette annexion a été condamnée par l'Ukraine et les pays occidentaux. Il en a résulté une forte dégradation des relations de ce pays avec les États-Unis et l'Union européenne. Ceux-ci ont adopté des sanctions contre elle, qui ont été renforcées par étapes au cours des mois suivants du fait de son implication dans le conflit dans le Donbass, et ils ont été imités par plusieurs États. La Russie a riposté à certaines de ces sanctions en prenant des contre-mesures. Au niveau de l'OTAN, toute coopération avec la Russie a été suspendue sans pour autant que le dialogue soit totalement rompu.

Une troisième phase de la crise ukrainienne est identifiable juste après l'annexion de la Crimée lorsqu'en avril 2014, des groupes armés ont occupé de nombreux bâtiments publics dans différentes villes de l'est. Ceux qui en ont pris la tête ont proclamé dans le Donbass, comme on l'a vu, une « république populaire de Donetsk » et une « république populaire de Lougansk ». Ils ont organisé en mai un référendum sur l'autodétermination étatique et ont revendiqué un oui massif. Les autorités de Kiev et les Occidentaux ont déclaré cette consultation illégale et non crédible. De son côté, la Russie a fait savoir qu'elle respectait ce qu'elle considérait comme l'expression de la volonté des Ukrainiens de l'Est. Les leaders de ces entités autoproclamées ont demandé leur rattachement à la Russie, mais celle-ci n'a pas agi en ce sens. Les villes du Donbass sont presque toutes tombées aux mains de ce mouvement armé prorusse.

Pour reprendre le contrôle du Donbass ukrainien, les autorités de Kiev ont lancé une « opération anti-terroriste », désignant les séparatistes comme des « terroristes ». Il en a résulté un conflit armé qui perdure jusqu'à aujourd'hui, opposant principalement les troupes ukrainiennes aux milices séparatistes, mais d'autres groupes armés sont présents. Les forces gouvernementales sont soutenues par des volontaires ukrainiens. Quant aux séparatistes, ils sont appuyés par des hommes armés venant de Russie. Pour l'Ukraine, « *a 40 000-strong army has been built up in the Donbas financed, equipped and maintained by Russia and commanded by Russian officers* » et « *this army has been supplied with sophisticated modern Russian weaponry* »[9]. Non seulement l'État ukrainien, mais aussi plusieurs pays occidentaux, en particulier les pays du G7[10] l'OTAN accusent la Russie d'aider militairement les séparatistes, ce que cette dernière conteste.

Cette crise ukrainienne a conduit à une confrontation entre, d'une part, la Russie, et, d'autre part, l'Ukraine et les pays occidentaux ayant condamné l'annexion. Les événements dans le Donbass ont contribué à renforcer ce positionnement. Les exposés de l'Ukraine, des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France et de la Russie, lors des séances du Conseil de sécurité de l'ONU consacrées à la situation en Ukraine, permettent de se rendre compte des analyses complètement divergences des deux camps, notamment concernant les causes du conflit. Les échanges y sont extrêmement tendus[11]. En outre, depuis janvier 2016, l'Ukraine siège au Conseil en tant que membre non permanent pour deux ans[12]. Les représentants de ce pays, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France accusent régulièrement la Russie d'être

[9] Texte en anglais : Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on implementation of the Minsk agreements, 29 février 2016, en ligne sur le site web du ministère des affaires étrangères de l'Ukraine : http://mfa.gov.ua/en/press-center/comments/5163-statement-of-the-ministry-of-foreign-affairs-of-ukraine-on-implementation-of-the-minsk-agreements

[10] Voir, par exemple, la Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement du G7 sur l'Ukraine en date du 26 avril 2014, en ligne sur le site web de l'Élysée : http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/declaration-des-chefs-d-etat-ou-de-gouvernement-du-g7-sur-l-ukraine-2/

[11] Voir, par exemple, le communiqué de presse publié par le Conseil de sécurité à l'issue de sa séance du 11 décembre 2015, CS/12154, en ligne sur le site web : http://www.un.org/press/fr/2015/cs12154.doc.htm

[12] À la majorité des deux-tiers selon le règlement, l'Assemblée générale de l'ONU, dans laquelle les 193 États membres de l'Organisation ont chacun une voix, a élu l'Ukraine, l'unique candidat du groupe régional des pays d'Europe de l'Est, avec 177 voix. Voir le communiqué de presse publié par l'Assemblée générale, AG/11707, 15 octobre 2015, sur le site web : http://www.un.org/press/fr/2015/ag11707.doc.htm

à l'origine de la situation, d'alimenter le conflit et de ne pas faire pression sur les séparatistes. A l'inverse, le représentant de la Russie dénonce une crise provoquée par un renversement de gouvernement intervenu avec la contribution active d'acteurs extérieurs, sous entendu les États-Unis.

Alors que la Russie est intervenue en Ukraine depuis février 2014 pour empêcher celle-ci de s'éloigner d'elle, les autorités ukrainiennes mises en place après la destitution du président Ianoukovith ont repris la politique de rapprochement de leur pays avec l'UE. Lors du conseil européen du 21 mars 2014, l'UE et l'Ukraine ont signé les chapitres politiques de l'accord d'association. Le volet commercial a été signé le 27 juin. Le parlement européen et le parlement ukrainien ont ratifié l'accord d'association le 16 septembre 2014. L'accord s'est appliqué à titre provisoire à partir du 1er novembre 2014, à l'exception du volet commercial dont l'application provisoire avait été repoussée au 1er janvier 2016 pour permettre d'examiner les préoccupations exprimées par la Russie.

Par ailleurs, l'Ukraine a également abrogé le 23 décembre 2014, par un vote du parlement à une très forte majorité, son statut de non aligné. En effet, en 2010, à l'initiative du président Ianoukovitch, le parlement ukrainien avait, dans une loi sur les orientations de la politique étrangère et de sécurité, choisi une politique de non appartenance à quelque bloc que ce soit et exclu la participation du pays à des alliances politico- militaires[13].

Toutefois, une entrée de l'Ukraine dans l'OTAN semble improbable puisqu'une partie de son territoire a été annexée par la Russie et qu'un confit armé s'y déroule encore à l'Est. La Russie, par ces agissements, a ainsi écarté ce qu'elle considérait comme un grand risque. En même temps, elle a provoqué une relance de cette organisation dans sa version d'alliance collective[14]. Or c'est justement ce qu'elle redoute.

III. Des accords qui aggravent les tensions russo-ukrainiennes

Pour l'Ukraine, le conflit du Donbass est un conflit qui l'oppose non seulement à des séparatistes, mais surtout à la Russie qui les soutient, ce que celle-ci conteste. Lorsque l'État ukrainien a consenti aux accords de Minsk, le rapport des forces sur le terrain lui était défavorable. Par conséquent, il a dû accorder à ses adversaires des concessions et celles-ci portent sur les deux volets centraux que comprennent ces documents, à savoir le volet sécuritaire et le volet politique.

L'objectif des accords de Minsk consiste à faire respecter un cessez-le-feu et à démilitariser la zone du conflit pour que les combats s'arrêtent et, à l'issue d'un processus politique complexe, à réintégrer les entités séparatistes au sein de l'Ukraine par l'octroi d'un statut spécial correspondant à une forme d'autonomie consacré en droit ukrainien.

Dans ces textes, par l'expression « certains arrondissements des régions de Donetsk et Lougansk » sont visés les territoires des deux républiques autoproclamées aux mains des séparatistes.

Le volet sécuritaire prévoit donc un cessez-le-feu, le retrait des armes lourdes afin d'établir une zone de sécurité dans les arrondissements frontaliers de l'Ukraine et de la

[13] Voir la rubrique « III. Refus des alliances et des coalitions, neutralité, non alignement (B 112) », § 114, dans J.-F. Guilhaudis, « Alliances, coalitions, organismes de sécurité collective (B 84-B 130) », paru dans *PSEI*, Numéro 1, Chronique Sécurité et insécurité européenne et internationale 2015, rubrique mis en ligne le 17 août 2015, URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=334

[14] Voir la rubrique « I. 2. Alliances collectives », § 96, dans J.-F. Guilhaudis, « Alliances, coalitions, organismes de sécurité collective (B 84-B 130) », *op. cit.*

Russie, le retrait du territoire ukrainien de l'ensemble des « unités armées étrangères » (Minsk II) comme on le verra et le contrôle de la frontière russo-ukrainienne à cet endroit-là.

Le volet politique comprend l'adoption par l'Ukraine d'une loi relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans ces territoires, d'une réforme constitutionnelle prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de ces arrondissements, d'une législation permanente relative au statut spécial de celles-ci et la tenue d'élections locales dans ces territoires.

En outre, l'accord de Minsk II a fixé un ordre et un calendrier pour les différentes mesures et a lié ces deux volets qui en constituent le coeur. Il y a donc des étapes à franchir les unes après les autres. Par conséquent, si certaines mesures prévues par un volet ne sont pas adoptées, d'autres relevant de l'autre volet sont bloquées. Ils posent par conséquent une série de problèmes dans leur application.

III. 1. Le problème du positionnement de la Russie par rapport à ce conflit et aux accords de Minsk

Le président Porochenko a déclaré lors de la conférence de sécurité de Munich de 2016 en faisant référence à la Russie : « *This is not a civil war in Ukraine, this is your soldiers, who occupied my country* »[15]. Si les autorités ukrainiennes et les séparatistes se considèrent comme partie à celui-ci, ce n'est pas le cas de la Russie qui se positionne officiellement en médiatrice.

Dès le déclenchement du conflit, la première tentative diplomatique en vue d'une désescalade est venue de la Russie, de l'Ukraine, des États-Unis et de l'UE. Les ministres russe et ukrainien des Affaires étrangères, le Secrétaire d'État américain et la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité se sont retrouvés à Genève le 17 avril 2014. Ils sont parvenus à adopter une déclaration commune prévoyant « les actions initiales concrètes pour faire baisser les tensions et rétablir la sécurité pour l'ensemble des citoyens ». Il s'agit de l'arrêt des violences par « toutes les parties » – qui ne sont pas désignées –, du désarmement des groupes armés illégaux, de l'évacuation des bâtiments publics occupés. Ce texte mentionne en outre l'instauration d'un processus constitutionnel inclusif et transparent comprenant la mise en place immédiate d'un vaste dialogue au niveau national incluant l'ensemble des régions et circonscriptions de l'Ukraine[16]. Il prévoit également que la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine (MSOU), déployée depuis mars 2014 et comprenant des observateurs civils internationaux non armés, doit jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de ces mesures.

Après l'adoption de la déclaration de Genève, les États-Unis et l'UE ne se sont plus directement impliqués dans la suite du processus de règlement du conflit. C'est l'OSCE[17], l'Allemagne et la France qui ont pris le relais. Quant à la Russie, elle a continué à s'investir. Elle fait partie des deux cadres de négociations qui ont permis d'aboutir aux accords de Minsk et qui servent encore à celles qui se poursuivent en vue de leur application.

---

[15] Voir https://www.youtube.com/watch?v=WqyvGhrL9ak

[16] Texte original de la déclaration en anglais, Geneva Statement on Ukraine, 17 avril 2014, en ligne sur le site web : http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/224957.htm.

[17] Pour plus de détails sur le rôle de l'OSCE dans la crise ukrainienne, voir Maxime Lefebvre, « L'OSCE et la crise ukrainienne », en ligne sur le site web de la revue électronique *diploweb.com* : http://www.diploweb.com/L-OSCE-et-la-crise-ukrainienne.html. Voir également le rapport final de la présidence suisse de l'OSCE 2014 en date du 27 mai 2015, en ligne sur le site web : https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/Beilage-01-Schlussbericht_FR.pdf

L'adoption de ces documents est le résultat d'intenses négociations diplomatiques menées, d'une part, par le Groupe de contact tripartite mis en place par l'OSCE qui réunit des représentants de l'Ukraine, de la Russie et de cette organisation et, d'autre part, par ces deux pays aux côtés de la France et de l'Allemagne réunis en « format Normandie ». Ce format de négociations a été établi sous l'impulsion du président français et de la chancelière allemande qui sont à l'origine d'une rencontre les réunissant avec les présidents russe et ukrainien le 6 juin 2014 en marge des cérémonies de célébration du 70e anniversaire du Débarquement en Normandie. Depuis sa mise en place, il se réunit, à intervalles réguliers, tant au niveau des chefs d'État et de gouvernement, que des ministres et des directeurs politiques.

Dmitri Peskov, le porte-parole du Kremlin, a souligné en février 2016 que « *Russia is not one of the parties to fulfill these measures. This is the country that is acting as the guarantor, that comes forward with a call, but, obviously, it's not a party that needs to take any actions for [the fulfillment]. We simply can't do this physically because Russia is not a participant in the conflict* »[18]. De même, Nadia Zakharova, la porte-parole du ministère des affaires étrangères de la Russie, a déclaré en mars 2016 que « *Russia is not a party to the Minsk Agreements. These agreements only concern two sides that are part of the conflict.We have the responsibility to influence the parties of the conflict exactly the same way as France or Germany should influence Kiev. That's all, we owe nothing more* »[19].

Ce n'est pas ainsi que la Russie est perçue par la France. Le ministre des affaires étrangères et du développement international, Laurent Fabius, qui a participé aux négociations de l'accord de Minsk II, a expliqué à un journaliste le jour même de l'adoption de ce texte :

« Vladimir Poutine a une influence sur les séparatistes, mais en même temps fait comme s'il était une partie extérieure. Au fond, ce qui lui aurait bien plu, c'est qu'il se trouve dans la même situation que les Allemands et les Français. La réalité n'est pas celle-là. Vous avez d'un côté les Ukrainiens, de l'autre les séparatistes appuyés par les Russes, et puis, vous avez les Français et les Allemands qui jouent le rôle de médiateurs. Mais lui, il conteste ce rôle-là »[20].

Il est difficile de pouvoir considérer la Russie comme étant dans la même position que celle de ces deux pays et également de celle de l'OSCE. Elle est déjà dans une position différente de la France et de l'Allemagne parce qu'à la différence d'eux, elle est un des participants du Groupe de contact tripartite mis en place par l'OSCE et elle est signataire des accords de Minsk I et II. Certes, ceux-ci ont aussi été signés par un représentant de cette organisation. Toutefois, le rôle de médiateur de l'OSCE n'a pas été contesté. Les accords de Minsk ont en effet été signés par les trois participants au Groupe de contact tripartite. Il s'agit de la diplomate suisse, Heidi Tagliavini, en tant que représentante de l'OSCE, de l'ancien président de l'Ukraine, Leonid Koutchma, en tant que représentant de ce pays, et de l'ambassadeur russe en Ukraine, Mikhaïl Zourabov, en tant que représentant de la Russie. Ils ont également été signés par un représentant pour la république populaire autoproclamée de Donetsk, Alexandre Zakhartchenko, et par un représentant pour la république populaire autoproclamée de Lougansk, Igor Plotnitski, qui ont signé, tous deux étant alors premiers ministres de ces entités. Alexandre Zakhartchenko est devenu président de la république de Donetsk le 2 novembre 2014 dans le cadre d'une élection non reconnue par les autorités de Kiev. Il est à noter que les représentants des deux républiques autoproclamées ne font donc pas partie du Groupe de contact tripartite.

---

[18] Voir l'article « Russia Garantor Settlement, Not Party Fullfiling Deal – Kremlin », 13 février 2015, en ligne sur le site web : http://sputniknews.com/politics/20150213/1018209668.html

[19] Voir l'article « Zakharova: Russia is not subject to the Minsk Agreements, so it is not obligated to release Savchenko », 28 mars 2016, en ligne sur le site web : http://uawire.org/news/zakharova-russia-is-not-subject-to-the-minsk-agreements-so-it-is-not-obligated-to-release-savchenko

[20] Entretien de Laurent Fabius avec « i-Télé », Paris, 12 février 2015, en ligne sur le site web : http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-02-13.html

S'agissant de l'accord de Minsk II du 12 février 2015, il a reçu un fort soutien international. Son adoption a été présidée par les trois chefs d'État et le chef de gouvernement du format « Normandie » qui ne se sont toutefois pas réunis avec les représentants des entités séparatistes[21] pour ne pas leur donner une légitimité. Ceux-ci étaient présents à Minsk dans un autre bâtiment de la ville et se sont vus soumettre le projet pour approbation et signature. Par ailleurs, le jour même de la signature de ce texte, tirant les leçons de la non-application des documents signés en septembre 2014, les dirigeants du format Normandie ont manifesté leur engagement personnel en publiant, comme on l'a vu, une déclaration dans laquelle ils affirment qu'ils approuvent le nouveau document et « contribueront à ce processus et useront de leur influence auprès des parties concernées pour faciliter » son application. Puis, le 17 février 2015, à l'initiative de la Russie, c'est au tour du Conseil de sécurité des Nations Unies d'adopter à l'unanimité la résolution 2202 à laquelle il joint en annexe les deux textes du 12 février 2015[22]. « Rappelant les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et réaffirmant son attachement au plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine » (préambule de la résolution 2202), il « approuve l'ensemble de mesures » adopté à Minsk le 12 février 2015 (§ 1). Il « se félicite de la Déclaration faite par le Président de la Fédération de Russie, le Président de l'Ukraine, le Président de la République française et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne en soutien à l'ensemble de mesures…et de l'attachement renouvelé à l'application des Accords de Minsk qu'ils ont manifesté dans la Déclaration » (§2). Il « demande à toutes les parties d'appliquer pleinement l'ensemble de mesures ci-joint, notamment le cessez-le-feu prévu dans ce document » (§3).

Par conséquent, la Russie cherche à jouer le rôle de médiatrice pour le règlement du conflit du Donbass. Toutefois, si, dans les accords de Minsk, les parties ne sont pas expressément désignées, il y a des sous-entendus qui concernent l'État russe. Ils prévoient le « retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées *étrangères* et équipements militaires et mercenaires *étrangers* »[23] (Minsk II, § 10 et, dans une formule un peu différente, Minsk I, 5 septembre 2014, § 10 et 19 septembre 2014, § 9).

Le problème du positionnement de la Russie par rapport à son implication dans le conflit rejaillit sur sa responsabilité en ce qui concerne l'application des accords de Minsk.

L'affaire Savtchenko a encore montré qu'elle ne se considérait pas liée par les accords de Minsk. En juillet 2014, les autorités russes ont incarcéré Nadia Savtchenko, une pilote de l'armée ukrainienne, engagée pendant le conflit du Donbass dans un bataillon de volontaires. Elles affirment que la jeune femme a été arrêtée sur le territoire russe qu'elle aurait franchi illégalement et l'accusent d'avoir participé en juin 2014 au meurtre de deux journalistes russes présents dans la zone du conflit. Nadia Savtchenko, devenue une figure emblématique en Ukraine, défend une autre version selon laquelle elle aurait été arrêtée par les séparatistes qui l'auraient ensuite remis aux autorités russes et clame son innocence. La justice russe l'a condamnée le 22 mars 2016 à 22 ans de prison. A partir du moment où elle a été incarcérée, les autorités de Kiev, soutenues par des pays occidentaux tels les États-Unis, la France, l'Allemagne, ont multiplié les appels pour réclamer sa libération. Pour le président ukrainien, son échange était conforme à la disposition du volet humanitaire des accords de Minsk selon laquelle il est procédé à « la libération et l'échange de l'ensemble des otages et des personnes retenues illicitement sur la base du principe "tous contre tous" » (Minsk II, § 6 et, dans une rédaction un peu différente, relevé de conclusions, §5). La Russie a estimé que ce n'était pas le cas avant finalement d'y consentir le 25 mai 2016. Nadia Savtchenko a ainsi été

[21] Voir le compte-rendu de l'audition d'Éric Fournier, directeur de l'Europe continentale au ministère des affaires étrangères et du développement international français, en ligne sur le site web : www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/14-15/C1415055.pdf. Il a été auditionné, le 10 mars 2015, par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Il a suivi de près les négociations des accords de Minsk.

[22] Résolution 2202 du Conseil de sécurité en date du 17 février 2015, S/RES/2202 (2015).

[23] L'italique est de nous.

« échangée » contre deux Russes détenus en Ukraine, Evgueni Erofeïev et Alexandre Alexandrov, présentés par les autorités ukrainiennes comme des agents de renseignement militaire russe. Ceux-ci avaient été arrêtés en mai 2015 lors de combats avec l'armée ukrainienne dans le Donbass et condamnés en avril 2016 par la justice ukrainienne à 14 ans de prison pour avoir « mené une guerre agressive » et une « activité terroriste » en Ukraine. Les autorités russes ont affirmé que les deux hommes avaient quitté l'armée russe et que leur départ de Russie et les événements les concernant sur le sol ukrainien étaient postérieurs à leur démission des forces armées russes. Elles soutiennent que leur armée n'est pas impliquée dans le conflit du Donbass, ne concédant que la présence de « volontaires » partis combattre de leur propre chef. Juridiquement, la libération de Nadia Savtchenko et celle d'Evgueni Erofeïev et d'Alexandre Alexandrov sont des grâces symétriques et simultanées. Le président Poutine a gracié la jeune femme et son homologue ukrainien a fait de même pour les deux Russes[24]. Toutefois, ces libérations ont été perçues comme un échange entrant dans le cadre des accords de Minsk et se sont déroulées comme tel sur le terrain. C'est ainsi que le président Hollande a fait savoir dans un communiqué de l'Élysée qu'il saluait « les échanges de prisonniers qui ont eu lieu aujourd'hui conformément aux engagements pris lors de l'entretien téléphonique en format Normandie du 23 mai » 2016. Il y soulignait qu'« ils ont en particulier permis le retour sur le territoire ukrainien de la pilote d'hélicoptère Nadia Savtchenko » et que c'était « un geste significatif pour la mise en œuvre des accords de Minsk qui doit intervenir le plus rapidement possible »[25]. L'accueil qu'ont reçu les détenus dans leurs pays respectifs n'a pas été le même. Le retour d'Evgueni Erofeïev et d'Alexandre Alexandrov en Russie s'est déroulé de façon très discrète, alors que Nadia Savtchenko a été transportée dans un avion présidentiel et a été accueillie comme une héroïne.

III. 2. Les concessions faites par l'Ukraine dans ces accords

Ainsi vu le problème de positionnement de la Russie par rapport au conflit et aux accords de Minsk, il convient de s'intéresser aux concessions que l'Ukraine a acceptées dans ces textes qui s'expliquent par le contexte dans lequel ceux-ci ont été adoptés.

Les accords de Minsk ont été négociés les deux fois au moment d'une importante avancée des séparatistes. Le relevé de conclusions (Minsk I, 5 septembre) est signé juste après les événements de l'été 2014. Alors que l'armée ukrainienne était en train de reconquérir les parties du territoire du Donbass passées sous le contrôle des séparatistes, elle a été stoppée en août 2014 par l'offensive de ces derniers qui ont même effectué une poussée vers la mer d'Azov et la ville de Marioupol, sans cependant prendre celle-ci. Quant à l'accord de Minsk, II, il a été adopté à la suite d'intenses démarches menées par la chancelière allemande et le président français pour faire face à la recrudescence des hostilités dans l'est de l'Ukraine depuis le mois de janvier 2015. Depuis Minsk I, par rapport à la ligne de cessez-le-feu établie le 19 septembre 2014, les séparatistes avaient conquis jusqu'en février 2015 environ 1 500 km2, notamment dans la zone de Debaltsevo.

Par conséquent, le rapport des forces sur le terrain n'était pas en faveur de l'Ukraine.

L'accord de Minsk II a donné lieu à près de 17 heures de négociations. Le ministre des affaires étrangères français a expliqué que la discussion avait achoppé pendant plusieurs heures sur deux points principaux :

[24] Le décret concernant la grâce des deux détenus russes a été publié sur le site web du président de l'Ukraine : http://www.president.gov.ua/documents/2212016-20099

[25] Communiqué publié sur le site web de l'Élysée le 25 mai 2016 avec pour titre « Nadia Savtchenko » : http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/nadia-savtchenko/

« D'une part, évidemment le contrôle des frontières : si on respecte l'intégrité de l'Ukraine, il faut qu'il y ait des frontières et les Russes étaient et restent très réticents. L'autre aspect, c'est "quel est le statut des fameuses régions, Lougansk et Donestsk" ? Là, il y a tout un mécanisme très compliqué ; on a mis beaucoup de temps. »[26]

Il en a résulté que le président Porochenko a dû céder sur ces deux points-là, c'est-à-dire sur le contrôle de sa frontière avec la Russie dans la zone du conflit et sur le statut des deux républiques autoproclamées.

Il est à noter que l'Ukraine a dû faire beaucoup plus de concessions dans l'accord de Minsk II que dans celui de Minsk I qui restait très général.

En effet, s'agissant de la frontière russo-ukrainienne dans la zone du conflit, le relevé de conclusions du 5 septembre 2014 indique simplement : « 4. Assurer une surveillance de la frontière d'État entre l'Ukraine et la Russie et une vérification permanentes exercées par l'OSCE… dans les arrondissements frontaliers de l'Ukraine et de la Fédération de Russie ». Or l'accord de Minsk II ne reprend pas ce paragraphe et, à la place, il prévoit : « 9. Rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit, qui devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk sur la base de la Loi de l'Ukraine et réforme constitutionnelle) d'ci la fin 2015… ».

Selon l'accord de Minsk II, ce rétablissement est par conséquent conditionné à la réalisation du volet politique qui est le sujet le plus sensible et qui nécessite du temps puisqu'il passe par une révision de la constitution ukrainienne. L'Ukraine a dû concéder de ne pas contrôler dans le Donbass sa frontière avec la Russie tant que la régulation politique ne serait pas intervenue, ce qui n'est pas du tout le cas jusqu'à présent. Cette absence de contrôle effectif par le gouvernement ukrainien de cette frontière est problématique puisqu'elle favorise les flux d'armes et de combattants.

En ce qui concerne le volet politique, dès le relevé de conclusions du 5 septembre 2014, il est question de « 3. Procéder à une décentralisation des pouvoirs, notamment grâce à l'adoption d'une Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certaines zones des régions de Donetsk et de Lougansk (Loi portant statut spécial ». Il est en outre prévu d'« 9. Assurer la tenue d'élections locales anticipées conformément » à cette loi. Or, dans l'accord de Minsk II, elle a dû accepter, en plus de la tenue d'élections locales et de l'adoption de cette loi relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans les territoires des républiques autoproclamées, d'adopter une législation permanente relative au statut spécial de ces arrondissements conformément à des mesures qui sont précisées dans une note 1 qui fait partie intégrante de ce document (§ 11). Il en ressort que les entités concernées devraient bénéficier d'une large autonomie tout en restant au sein de l'Ukraine. Concernant « la décentralisation des pouvoirs » (Minsk I, § 3), l'accord de Minsk II prévoit la « 11. Mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine avec entrée en vigueur d'ici à la fin de 2015 d'une nouvelle Constitution prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk… ». Si l'Ukraine a accepté une décentralisation de son État, la proposition de fédéralisation de celui-ci avancée par la Russie depuis le mois de mars 2014 n'a pas été retenue. L'Ukraine restera donc un État unitaire. Les leaders séparatistes ont dû se résoudre à une autonomie et renoncer à l'indépendance de leurs territoires qu'ils avaient proclamée au début du conflit.

Par ailleurs, l'Ukraine a pu conserver l'emplacement de la ligne de démarcation sur le terrain (ligne de contact) séparant les deux républiques populaires autoproclamées du reste de l'Ukraine tel qu'il avait été fixé par le mémorandum d'application du 19 septembre 2014.

[26] Entretien de Laurent Fabius avec « i-Télé », Paris, 12 février 2015, *op. cit.*

Celui-ci n'a pas été remis en cause alors que cette ligne s'était déplacée au détriment des forces ukrainiennes.

S'agissant de la Russie, si le président Poutine n'avait pas accepté de participer aux négociations ayant abouti à l'accord de Minsk II, il est vraisemblable qu'il y aurait eu une décision de sanctions supplémentaires de la part de l'UE à l'encontre de l'État russe. Il convient également de noter qu'il a accepté, comme on l'a vu, le retrait des « unités armées étrangères » engagées dans le conflit.

III. 3. Des accords dont l'application pose une série de problèmes

Les accords de Minsk sont souvent présentés comme une feuille de route pour régler le conflit du Donbass.

Or l'expression « accords de Minsk » est déjà en elle-même quelque peu trompeuse. En effet, les deux textes adoptés en septembre 2014 ne comportent pas dans leur intitulé le terme « accord ». Il est significatif que ce soit l'expression « relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite… » qui ait été retenue pour le texte du 5 septembre 2014 et celle de « mémorandum d'application du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite » pour celui du 19 septembre 2014. C'est le texte du 12 février 2015 qui les qualifie d'accords de Minsk puisqu'il est intitulé « ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ». En ce qui concerne le document du 12 février 2015, il a été appelé « ensemble de mesures » et pas accord. Il ressort non seulement de leur intitulé, mais également de leur rédaction, que ce ne sont pas des accords juridiques et, même d'un point de vue politique, comme on l'a vu par leurs signataires, ils ont été conclus à un niveau très technique.

Par ailleurs, ce ne sont pas des accords de paix. C'est ce qui ressort de leur contenu qui est très limité.

Dans son préambule, le relevé de conclusions du 5 septembre 2014 indique seulement que « le Groupe de contact tripartite composé de représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et de l'OSCE est parvenu à une entente quant à la nécessité de mettre en œuvre les mesures ci-après ». Celles-ci sont au nombre de douze. Elles sont énoncées en termes très généraux et aucun calendrier, ni modalité pour les réaliser ne sont indiqués.

Quant au mémorandum d'application de ce relevé de conclusions en date du 19 septembre 2014, son préambule mentionne que « les participants du Groupe de contact tripartite », mais aussi « ceux de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk » « sont parvenus à un accord sur les mesures ci-après qui sont destinées à consolider l'accord de cessez-le-feu bilatéral ». Elles sont prises « en application du paragraphe 1 du relevé de conclusions » qui prévoit d'« 1. Assurer immédiatement la cessation bilatérale du recours aux armes ».

S'agissant de l'accord de Minsk II, il n'est pas introduit par un préambule. Il se compose de treize paragraphes qui correspondent à ceux du relevé de conclusions tout en ne reprenant l'ordre qui figurait dans ce texte initial. Cette fois, la plupart des mesures sont précisées et comportent un calendrier. Toutefois, un certain nombre d'entre elles repose sur un dialogue qui, par conséquent, reste encore à établir et, s'il est établi, il faut encore qu'il aboutisse à un accord :

- « engager un dialogue sur les modalités de la tenue d'élections locales… ainsi que sur le régime futur » de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk (§4),
- « les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite » (§12),

- « rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement ukrainien de l'Ukraine… sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 en consultation et en accord avec les représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite » (§9),

- « mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine… compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk définies en accord avec les représentants de ceux-ci » (§11).

Les modalités de toutes ces mesures sont donc à définir. C'est pourquoi l'accord de Minsk II prévoit, au paragraphe 13, la mise en place de groupes de travail reflétant la composition du Groupe de contact tripartite en vue de mettre en œuvre les aspects correspondants des accords de Minsk. C'est dans ces groupes qui ont été créés qu'un accord entre les acteurs du conflit se joue.

La mise en œuvre du volet sécuritaire passe par l'exécution de quatre principales mesures. Pour trois d'entre d'elles, un calendrier précis a été fixé.

Dès l'adoption des accords de Minsk, il a été prévu l'application d'un cessez-le-feu. Un accord de cessez-le-feu avait été trouvé juste avant le signature du relevé de conclusions (Minsk I, 5 septembre 2014), mais il a été violé et d'importants combats sont intervenus. C'est pourquoi l'accord de Minsk II établit un nouveau « cessez-le-feu immédiat et général » dans les territoires concernés et « une mise en œuvre rigoureuse de celui-ci à partir du 15 février 2015 » (§ 1). Selon le mémorandum (Minsk I, 19 septembre 2014), ce « cessez-le-feu s'applique à tous les belligérants » (§1) et « les unités et formations militaires demeurent dans leurs positions respectives de contact telle que fixées au 19 septembre 2014 » (§2).

La deuxième mesure concerne le retrait des armes lourdes. Celui-ci est très détaillé dans le mémorandum d'application du 19 septembre 2014. L'accord de Minsk II prévoit que « le retrait par les deux parties de toutes les armes lourdes à des distances égales afin d'établir une zone de sécurité » doit « débuter au plus tard le deuxième jour suivant le cessez-le-feu et prendre fin dans un délai de quatorze jours » (§ 2).

Enfin, « le rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit » « devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales…et réforme constitutionnelle) d'ici à la fin 2015, sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 » de l'accord de Minsk II (§9).

Par ailleurs, il est prévu le « retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères et des équipements militaires et mercenaires étrangers » (Minsk II, § 10) sans qu'aucun calendrier ne soit indiqué.

La mise en œuvre de l'essentiel du volet sécuritaire prévu par ces documents doit s'effectuer avec l'intervention de la MSOU qui a été chargée du suivi et de la vérification du régime de cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes. C'est aussi sous son contrôle que doit avoir lieu le « retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères, équipements militaires et mercenaires étrangers » (Minsk II, § 10 et Minsk I, 19 septembre 2014, § 9).

Or l'exécution du volet sécuritaire a très peu avancé. Certes, les combats d'ampleur sont terminés, mais le cessez-le-feu est régulièrement violé. Les séparatistes sont impliqués dans la majorité des incidents. Par conséquent, le nombre de victimes continue d'augmenter. Martin Sajdik, le représentant spécial du président en exercice de l'OSCE en Ukraine et au sein du Groupe de contact tripartite, a souligné, lors de la dernière réunion du Conseil de sécurité sur l'Ukraine qui s'est tenue le 28 avril 2016, que les violations du cessez-le-feu atteignaient actuellement des chiffres alarmants[27]. Par ailleurs, le retrait des armes avait

[27] Voir le communiqué de presse publié par le Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 avril 2016, CS/12345, en ligne sur le site web : http://www.un.org/press/fr/2016/cs12345.doc.htm. Également le 28 avril

commencé, mais s'est interrompu. La zone du conflit demeure hautement militarisée. Le retrait des « unités armées étrangères » n'a pas débuté. La récupération par l'Ukraine du contrôle total de sa frontière avec la Russie qui devait commencer le premier jour suivant les élections locales n'a pas pu avoir lieu puisque celles-ci n'ont toujours pu pas être organisées. Enfin, l'action que mène sur le terrain la MSOU, qui compte actuellement 700 observateurs, est régulièrement entravée, en particulier par le fait qu'elle n'arrive pas à obtenir un accès libre et sûr sur l'ensemble du territoire ukrainien. En outre, elle a été victime d'actes d'intimidation et de violence.

Quant au volet politique devant aboutir à une autonomie pour les entités séparatistes, c'est un processus complexe qui a été prévu essentiellement par l'accord de Minsk II (§ 4, § 11 et § 12) et dont les dispositions ont nécessité beaucoup d'heures de négociations.

D'après ce texte, la première étape passe par l'adoption par l'Ukraine d'une loi relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans les territoires des deux républiques autoproclamées. Puis, doivent y être organisées des élections locales conformément à la législation ukrainienne, notamment à cette loi, et qui « auront lieu dans le respect des normes pertinentes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH », Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation (Minsk II, § 12). En Ukraine, après les élections générales du 26 octobre 2014 qui n'avaient pas pu avoir lieu en Crimée, ni à l'Est, dans les territoires sous le contrôle des séparatistes, ceux-ci avaient organisé le 2 novembre 2014 leurs propres élections pour élire leurs leaders. Toutefois, ces élections n'avaient pas été reconnues par le pouvoir ukrainien. C'est pourquoi les accords de Minsk en prévoient de nouvelles et fixent des conditions pour que le scrutin soit incontestable. Enfin, une réforme constitutionnelle doit prévoir une décentralisation pour tenir compte du statut spécial des deux républiques autoproclamées, ce qui devait intervenir « d'ici la fin de 2015 » (Minsk II, § 11). Il est encore prévu l'adoption d'une législation permanente relative à ce statut spécial dont le contenu a été précisé dans la note 1 de l'accord de Minsk II, ce qui devait avoir lieu « avant la fin de l'année 2015 » (Minsk II, § 11).

La réalisation du volet politique est par conséquent surtout à la charge des autorités ukrainiennes puisqu'il s'agit d'adopter des lois et une réforme constitutionnelle. Toutefois, selon l'accord de Minsk II, ces mesures doivent être établies en accord avec les représentants des entités séparatistes sachant que ceux-ci sont dépendants de la Russie.

Or, pour le moment, la mise en œuvre de ce volet est bloquée. L'Ukraine n'a pas adopté les lois prévues, ni les dispositions constitutionnelles clés pour accorder une autonomie aux séparatistes. En outre, un problème réside dans l'organisation des élections locales dans les territoires des deux républiques autoproclamées. Déjà à l'issue du sommet format Normandie du 2 octobre 2015, le président Hollande avait souligné :

« Nous ne voulons pas que des élections puissent avoir lieu dans des conditions qui ne seraient pas respectueuses de Minsk dans les territoires de l'Est ukrainien. Il est donc probable, même certain maintenant, que… nous irons au-delà de la date qui était prévue pour la fin de Minsk, c'est-à-dire le 31 décembre 2015 »[28].

2016, le chef de la MSOU a déclaré au Conseil permanent de l'OSCE : « The SMM has registered the highest number of ceasefire violations in months, while many weapons that were previously at permanent storage sites and holding areas are now back in use at the contact line » ; « A sustainable ceasefire is of central importance to the further implementation of the Minsk agreements. Now is the time for the sides to show visible and decisive action to restore it ». Voir le communiqué en ligne sur le site web de l'OSCE : http://www.osce.org/cio/237046. Voir les informations données quotidiennement par la MSOU : http://www.osce.org/ukraine-smm/reports

[28] Réponse du président François Hollande aux questions d'un journaliste à l'issue du sommet format Normandie du 2 octobre 2015, en ligne sur le site web de l'Élysée : http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-avec-angela-merkel-a-l-issue-du-sommet-format-normandie/

Or les conditions sont toujours loin d'être remplies étant donné la situation de l'État de droit sur le territoire des entités autoproclamées. Comme le relève le dernier rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Ukraine, « *in these territories, armed groups have established parallel "administrative structures"and have imposed a growing framework of "legislation" which violate international law, as well as the Minsk Agreements* »[29].

Les élections sont pourtant cruciales pour la suite du processus politique. C'est pourquoi la France et l'Allemagne oeuvrent afin qu'elles puissent avoir lieu. Cependant, l'Ukraine souhaite une consolidation du cessez-le-feu pour la sécurisation de ces élections. Elle reproche aux séparatistes et à la Russie des violations régulières de celui-ci. Quant à l'État russe, il tient à ces élections et reproche à l'Ukraine de ne pas les organiser. Il est également fixé sur la mise en œuvre du paragraphe 11 de l'accord de Minsk II. Il attend que soit consacré en droit ukrainien le statut spécial d'autonomie pour les territoires des républiques autoproclamées.

Si l'application des accords de Minsk est à ce point bloquée, c'est donc, d'une part, lié au problème que soulève l'interdépendance des volets sécuritaire et politique. Des rapporteurs pour le Conseil de l'Europe avaient souligné, au printemps 2015, que celle-ci constituait le talon d'Achille de ces textes[30].

D'autre part, au parlement ukrainien, il n'y a pas la majorité requise afin de faire voter les amendements préparés conformément aux accords de Minsk pour modifier la constitution. Si ceux-ci ont été adoptés en première lecture en août 2015, la deuxième lecture n'a pas permis que les 300 voix nécessaires soient réunies. Les opposants considèrent qu'ils accordent une trop grande concession aux séparatistes en conférant un statut spécial aux deux républiques populaires autoproclamées et en permettant ainsi à la Russie d'interférer dans les affaires intérieures de l'Ukraine.

En particulier, Oksana Syroid, vice-présidente du parlement ukrainien et membre du parti « Samopomitch », se montre très hostile aux accords de Minsk. Elle a voté contre les amendements visant à modifier la constitution. Elle milite pour abandonner le *Minsk deal* et déclarer les territoires aux mains de ceux-ci zones rebelles qui ne pourront pas être intégrées à l'Ukraine avant le départ de l'armée russe. Elle a notamment expliqué en mars 2016 dans une interview :

« *The change would allow the Kremlin to regain a foothold in Ukrainian politics by requiring the central governement to recognize, and integrate, the Russian-backed leadership in the east. It would, for example, allow the rebel leadersphip, with a track record of holding sham elections, to fill 14 vacant parliamentary seats in Kiev. Until Russian soldiers leave the Donbass region... Ukraine should refuse any integration and call it an occupied territory. Russia wants to destabilize Ukraine...This paragraph 11 of the Minsk agreement is an instrument just like the war. This is not for the sake of resolution of the conflit; its is for the sake of destabilizing Ukraine* »[31].

---

[29] Voir ce 13e rapport, *op. cit.*, en ligne sur le site web : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf

[30] Voir la Note d'information des deux corapporteurs (Mailis Reps, Estonie, et Jean-Claude Mignon, France) sur leur visite d'information à Kiev (du 25 au 27 mars 2015) destinée à la Commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, AS/Mon(2105)13, 15 avril 2015, fmondoc13_2015, en ligne sur le site web de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : assembly.coe.int/CommitteeDocs/2015/fmondoc13-2015.pdf

[31] Voir l'article « Ex-Professor Upsets Ukraine Politics, and Russia Peace Accord », 18 mars 2016, en ligne sur le site web : http://www.nytimes.com/2016/03/19/world/europe/ukraine-oksana-syroyid.html?_r=0

IV. Une situation actuellement dans l'impasse

Non seulement le calendrier prévu pour l'application des accords de Minsk n'a pas du tout été respecté, mais les progrès réalisés jusqu'à maintenant sont très modestes. En attendant qu'avance leur mise en œuvre, ce qui ne semble guère possible dans les circonstances actuelles, le conflit continue d'affecter fortement le quotidien des 2,7 millions de civils habitant dans les territoires contrôlés par les séparatistes et, notamment, des 800 000 personnes résidant à proximité de la ligne de contact. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Zeid Ra'ad Al Hussein, a déclaré le 3 mars 2016 qu'« il exist[ait] un sentiment terrible d'isolement – physique, politique, social et économique – et d'abandon parmi le nombre de personnes (plus de trois millions en tout) qui luttent pour gagner leur vie dans la zone de conflit ». Ils sont particulièrement vulnérables aux violations de droits de l'homme qui sont exacerbées par l'absence d'État de droit et de réelle protection dans les territoires sous le contrôle des séparatistes[32].

Les Occidentaux sont attachés aux accords de Minsk. Le 2 octobre 2015, à l'issue d'un sommet format *Normandie*, le président français a affirmé qu'Angela Merkel et lui entendaient mener le processus jusqu'à son terme. Il a également souligné que « le format *Normandie* est un bon format… et il a tenu » [33]. Le 25 mai 2016, le ministre des affaires étrangères et du développement international, Jean-Marc Ayrault, a encore indiqué que « la France, aux côtés de l'Allemagne, poursuivra ses efforts visant à la mise en œuvre du Paquet de mesures de Minsk »[34], autrement dit l'accord de Minsk II.

De même, les États-Unis, sans en être à l'origine, soutiennent l'application de ces accords. Le président américain s'est encore entendu sur cet objectif le 25 avril 2016 avec le président français, la chancelière allemande, les premiers ministres italien et anglais[35].

Les Occidentaux attendent par conséquent de la part de l'Ukraine une mise en œuvre de ces documents. Le 15 avril 2016, au lendemain de la formation du nouveau gouvernement en Ukraine, le président français et la chancelière allemande ont indiqué au président ukrainien « la nécessité de progrès rapides », les efforts devant se concentrer « sur le respect du cessez-le-feu, sur la libération des prisonniers et les questions humanitaires ainsi que sur les conditions d'un règlement politique de la crise qui passe dans un premier temps par l'organisation d'élections à l'Est de l'Ukraine »[36].

Les Occidentaux considèrent toutefois que toute la charge de l'application de ces accords ne repose pas uniquement sur l'Ukraine, mais que la Russie a un rôle décisif à jouer. A cet égard, ils utilisent notamment les sanctions comme un moyen de pression pour que l'État russe mette en œuvre ces documents. Juste après l'adoption le 12 février 2015 de l'accord de Minsk II, le secrétaire d'État américain, John Kerry, a indiqué que son pays était prêt à revoir les sanctions contre la Russie si les accords de Minsk étaient complètement

[32] Voir le communiqué de presse publié par le Centre d'actualités de l'ONU le 3 mars 2016 sur le site web : http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=36753#.VydeXjGSH7E

[33] Réponse du président François Hollande aux questions d'un journaliste à l'issue du sommet format Normandie du 2 octobre 2015, *op. cit.*

[34] Déclaration de Jean-Marc Ayrault, 25 mai 2016, en ligne sur le site web : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ukraine/evenements/article/ukraine-declaration-de-jean-marc-ayrault-ministre-des-affaires-etrangeres-et-du

[35] Readout of the President's Meeting with British Prime Minister David Cameron, French President François Hollande, German Chancellor Angela Merkel, and Italian Prime Minister Matteo Renzi, 25 avril 2016, The White House, Office of the Press Secretary, en ligne sur le site web de la Maison blanche : https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/25/readout-presidents-meeting-british-prime-minister-david-cameron-french

[36] Communiqué de presse publié le 15 avril 2016 sur le site web de l'Élysée : http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/ukraine-2/

appliqués[37], ce que le président Barack Obama a répété le 25 avril 2016[38]. De même, les dirigeants de l'UE ont décidé, en mars 2015, de lier la levée des sanctions économiques ciblant les échanges avec la Russie dans des secteurs économiques spécifiques à l'application intégrale de ces textes. Étant donné que le processus ne s'est pas terminé comme prévu le 31 décembre 2015, le Conseil de l'UE a prorogé les sanctions économiques jusqu'au 31 juillet 2016[39]. Une nouvelle prorogation pour six mois s'annonce[40].

Par ailleurs, il est à noter que le Conseil de l'UE, dans sa formation Affaires étrangères, a fait le point sur les relations entre l'UE et la Russie le 14 mars 2016. La Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a mentionné les cinq principes guidant la politique de l'UE à l'égard de la Russie et ceux-ci ont été unanimement approuvés par les ministres. Or le premier principe est « la mise en œuvre de l'accord de Minsk, qui est une condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'UE à l'égard de la Russie »[41].

S'agissant des autorités russes et ukrainiennes, si elles affichent un soutien aux accords de Minsk et elles continuent à participer aux négociations visant à les mettre en œuvre, elles ne manifestent pas de volonté politique de les appliquer.

Par conséquent, la perspective d'une application de ces documents et d'une solution au conflit du Donbass et, au-delà, de la crise ukrainienne s'éloigne. Le retour à la paix n'est pas ce qui semble s'annoncer dans un avenir proche. L'hypothèse qui paraît aujourd'hui la plus probable est l'absence d'évolution à moyen terme.

Un règlement des relations russo-ukrainiennes paraît dans l'impasse puisque non seulement la solution négociée pour le conflit du Donbass n'aboutit pas, mais que persiste le problème de la Crimée. En effet, la Russie ne veut pas revenir en arrière. En février 2016, dans une interview, le premier ministre russe, Dmitri Medvedev a répondu à la question qui lui était posée : « Le futur de la Crimée est-il négociable ? » : « Non, c'est hors de question, pour la Russie la question ne se pose pas et le problème est pour toujours réglé », « la République de Crimée et Sébastopol font partie de la Fédération de Russie »[42].

Si la Russie ne veut pas que l'Ukraine quitte sa zone d'influence, ce qui est à l'origine, comme on l'a vu, de la crise ukrainienne, cette dernière n'est pas prête à se tourner à nouveau vers sa voisine. En outre, jusqu'à la crise ukrainienne, l'une des solutions possibles pour régler la place de l'Ukraine entre la Russie et l'Ouest était le non alignement de ce pays. Toutefois, depuis cette crise, il est peu probable que l'opinion publique en Ukraine puisse l'accepter, sans le risque d'un nouveau Maïdan. Cette crise a consolidé le sentiment national ukrainien et a suscité une profonde hostilité anti-russe qui n'existait pas jusque-là.

Elle va sans doute marquer durablement les relations russo-occidentales. Les Occidentaux ne sont pas prêts à reconnaître l'annexion de la Crimée. Lors de la réunion du

[37] Voir le communiqué de presse « Ukraine Cease-Fire Agreement » du secrétaire d'État américain, John Kerry, publié le 12 février 2015 sur le site web : http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/02/237439.htm

[38] Voir Readout of the President's Meeting with British Prime Minister David Cameron, French President François Hollande, German Chancellor Angela Merkel, and Italian Prime Minister Matteo Renzi, *op. cit.*

[39] Voir la rubrique « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine » sur le site web du Conseil européen et du Conseil de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/ukraine-crisis/

[40] Les mesures restrictives prises progressivement depuis mars 2014 par l'UE à l'encontre de la Russie forment un ensemble complexe qui comprend une série de sanctions de différents types adoptées en réponse à l'annexion de la Crimée, mais aussi à la déstabilisation de l'Ukraine. Pour une présentation de celles-ci, voir sur le site web : http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/ukraine-crisis/

[41] Voir le document intitulé « Résultats de la session du Conseil », 3457e session du Conseil de l'UE, Affaires étrangères, présidente Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Bruxelles, 14 mars 2016, en ligne sur le site web : http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2016/03/14/

[42] « Dmitri Medvedev : "La question de la Crimée est réglée pour toujours", interview réalisé par Euronews (Isabelle Kumar) le 14 février 2016, en ligne sur le site web : http://fr.euronews.com/2016/02/14/dmitri-medvedev-la-question-de-la-crimee-est-reglee-pour-toujours/

Conseil de sécurité sur l'Ukraine du 28 avril 2016, le représentant du Royaume-Uni a déclaré que la Russie devait rendre la Crimée à l'Ukraine[43]. Même les rapports entre la Russie et l'UE au sujet de l'Ukraine ne sont pas du tout réglés. Ils avaient pourtant été abordés dans la déclaration des dirigeants du format Normandie qui soutient l'accord de Minsk II. En effet, elle contient un développement sur ce point. Ils mentionnent rester « attachés à la perspective d'un espace humanitaire et économique commun allant de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique, fondé sur le plein respect du droit international et des principes de l'OSCE » (§6). Ils indiquent partager « la conviction qu'un resserrement de la coopération entre l'Union européenne, l'Ukraine et la Fédération de Russie sera propice à un règlement de la crise » (§4). A cette fin, ils soutiennent, d'une part, « la poursuite des pourparlers trilatéraux entre l'Union européenne, l'Ukraine et la Fédération de Russie sur les questions énergétiques afin d'avancer sur le dossier des livraisons de gaz pour l'hiver » (§4) et, d'autre part, « la tenue de pourparlers trilatéraux entre l'Union européenne, l'Ukraine et la Fédération de Russie concernant la mise en œuvre de la Zone de libre-échange approfondi et complet entre l'Union européenne et l'Ukraine » (§5). Or des consultations trilatérales Commission européenne-Ukraine-Russie ont eu lieu sans succès. Au moment où l'UE et l'Ukraine ont commencé à appliquer le volet commercial de l'accord d'association, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2016[44], la Russie a décidé de suspendre, à compter de cette même date, l'accord de libre-échange qui la liait à sa voisine.

[43] Voir le communiqué de presse publié par le Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 avril 2016, CS/12345, *op. cit.*

[44] Voir le communiqué de presse publié sur le site web de l'UE : europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6398_fr.pdf

V.Annexes :

Les accords de Minsk et la déclaration de soutien

V.I. Accord de Minsk I, 5 septembre 2014

Texte original russe publié sur le site web de l'OSCE : http://www.osce.org/home/123257
Traduction en français publiée sur le site web de la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE : http://www.delegfrance-osce.org/l-OSCE-et-le-processus-de-retour-a

Relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures conjointes destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président de la Russie V. Poutine

À la suite de l'examen et de la discussion des propositions soumises par les participants aux consultations du 1er septembre 2014 à Minsk, le Groupe de contact tripartite composé de représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est parvenu à une entente quant à la nécessité de mettre en œuvre les mesures ci-après :

1. Assurer immédiatement la cessation bilatérale du recours aux armes.

2. Assurer la surveillance et la vérification par l'OSCE du régime de non-recours aux armes.

3. Procéder à une décentralisation des pouvoirs, notamment grâce à l'adoption d'une Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk (Loi portant statut particulier).

4. Assurer une surveillance de la frontière d'État entre l'Ukraine et la Russie et une vérification permanentes exercées par l'OSCE, avec création d'une zone de sécurité dans les arrondissements frontaliers de l'Ukraine et de la Fédération de Russie.

5. Procéder sans retard à la libération de tous les otages et de toutes les personnes illicitement retenues.

6. Adopter une loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui se sont produits dans certains arrondissements des régions ukrainiennes de Donetsk et de Lougansk.

7. Poursuivre un dialogue national inclusif.

8. Adopter des mesures afin d'améliorer la situation humanitaire dans le Donbass.

9. Assurer la tenue d'élections locales anticipées conformément à la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk (Loi portant statut particulier).

10. Procéder au retrait du territoire ukrainien des formations armées et du matériel militaire illicites, ainsi que des combattants irréguliers et des mercenaires.

11. Adopter un programme de relèvement économique du Donbass et de rétablissement des activités vitales de la région.

12. Accorder des garanties de sécurité personnelle aux participants aux consultations.

Les participants au Groupe de contact tripartite :
- Heidi Tagliavini, Ambassadrice
- L.D. Koutchma, deuxième Président de l'Ukraine
- M. Iou Zourabov, Ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine

A. V. Zarkhartchenko
I. V. Plotnitski

Accord de Minsk I, 19 septembre 2014

Texte original russe publié sur le site web de l'OSCE : http://www.osce.org/home/123806
Traduction en français publiée sur le site web de la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE : http://www.delegfrance-osce.org/l-OSCE-et-le-processus-de-retour-a

Mémorandum d'application du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président de la Russie V. Poutine

En application du paragraphe 1 du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président de la Russie V. Poutine (ville de Minsk, République du Bélarus, le 5 septembre 2014), les participants du Groupe de contact tripartite comprenant des représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ainsi que ceux de certains arrondissements des régions de Donetsk et Lougansk sont parvenus à un accord sur les mesures ci-après qui sont destinées à consolider l'accord de cessez-le-feu bilatéral.

1. Le cessez-le-feu s'applique à tous les belligérants.

2. Les unités et formations militaires demeurent à leurs positions respectives de contact telles que fixées au 19 septembre 2014.

3. Il est interdit d'utiliser les armes de quelque nature que ce soit et de mener des actions offensives.

4. Dans un délai de 24 heures à compter de l'adoption du présent Mémorandum, les armes destructrices d'un calibre supérieur à 100 mm (à l'exception de celles spécifiées ci-dessous) sont à retirer de la ligne de contact à une distance d'au moins 15 km des deux côtés, notamment des localités, ce qui permettra de créer une zone de cessez-le-feu large d'au moins 15 km (zone de sécurité).

Par ailleurs, les systèmes d'artillerie d'un calibre supérieur à 100 mm seront éloignés de façon à réduire leur portée maximale. Il s'agit notamment des systèmes suivants :

- le canon MT-12 de 100 mm sera éloigné de 9 km ; les mortiers de 120 mm seront éloignés de 8 km ; l'obusier D-30 de 122 mm (2C1 « Gvozdika »), de 16 km ; 152 mm 2C5 « Guiazint-S » (2C3 « Akatzia », 2C19 « Msta-S », 2A65 « Msta-B ») de 33 km ; les RSZO 9K51 « Grad », de 21 km ; 9K57 « Ouragan », de 36 km ; 9K58 « Smertch », de 70 km ; les RSZO « Tornado-G », de 40 km ; les RSZO « Tornado-U », de 70 km ; les RSZO « Tornado-S », de 120 km ;
- les systèmes de missiles tactiques, de 120 km.

5. Il est interdit de positionner des armes lourdes et du matériel militaire dans une zone délimitée par les localités de Komsomolskoyé, Koumatchevo, Novoazovsk et Sakhanka, la surveillance étant assurée par l'OSCE.

6. Il est interdit de placer de nouveaux barrages de mines et d'explosifs dans les limites de la zone de sécurité.

L'engagement est pris de dégager les barrages de mines et d'explosifs installés précédemment dans les limites de la zone de sécurité.

7. Dès l'adoption du présent Mémorandum, il est interdit à l'aviation de combat et aux appareils sans pilote étrangers (drones), à l'exception des drones utilisés par la mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE, de survoler la ligne de contact des belligérants sur toute sa longueur dans la zone de cessez-le-feu sur une profondeur de 30 km.

8. Une mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE, comprenant des équipes d'observateurs de l'Organisation, sera déployée sur la zone de cessez-le-feu dans un délai de 24 heures à compter de l'adoption du présent Mémorandum. Il est préconisé de diviser ladite zone en secteurs dont le nombre et les limites seront convenus dans le cadre de la préparation des activités de la mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE.

9. Toutes les formations militaires étrangères, le matériel militaire ainsi que les miliciens et les mercenaires sont retirés du territoire ukrainien sous surveillance de l'OSCE.

Les participants au Groupe de contact tripartite :
- Heidi Tagliavini, Ambassadrice
- L.D. Koutchma, deuxième Président de l'Ukraine
- M. Iou Zourabov, Ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine

A. V. Zarkhartchenko
I. V. Plotnitski

V.II. Accord de Minsk II, 12 février 2015

Texte original russe publié sur le site web de l'OSCE : http://www.osce.org/ru/cio/140221
Traduction en français publiée sur le site web de l'Élysée :
http://www.elysee.fr/declarations/article/ensemble-de-mesures-en-vue-de-l-application-des-accords-de-minsk/[45]

Cette traduction ne comporte pas la traduction de la note de bas de page 1 qui fait partie intégrante du texte « Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ». Aussi la traduction de celle-ci est-elle de nous.

Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk

1. Cessez-le-feu immédiat et général dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk et mise en œuvre rigoureuse de celui-ci à partir du 15 février 2015 à 0 heure (heure de Kiev).

2. Retrait par les deux parties de toutes les armes lourdes à des distances égales afin d'établir une zone de sécurité d'une largeur minimale de 50 km pour les systèmes d'artillerie d'un calibre de 100 mm et plus et une zone de sécurité de 70 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples et de 140 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples Tornado-S, Ouragan et Smertch et les systèmes de fusées tactiques Totchka (Totchka-Ou) :

- pour les troupes ukrainiennes, à partir de la ligne de contact de fait ;

- pour les unités armées de certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk, à partir de la ligne de contact établie conformément au mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

Le retrait des armes lourdes énumérées ci-dessus devra débuter au plus tard le deuxième jour suivant le cessez-le-feu et prendre fin dans un délai de quatorze jours.

L'OSCE contribuera à ce processus avec l'appui du Groupe de contact tripartite.

3. Assurer un suivi et une vérification effectifs, de la part de l'OSCE, du régime de cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes dès le premier jour de celui-ci, avec recours à tous les dispositifs techniques nécessaires, y compris satellites, drones, systèmes radar et autres.

4. Le premier jour suivant le retrait engager un dialogue sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne et à la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, ainsi que sur le régime futur de ces arrondissements en vertu de ladite loi.

Sans retard, trente jours au plus tard à compter de la signature du présent document, faire adopter par la Rada suprême d'Ukraine une résolution précisant le territoire relevant d'un régime particulier en vertu de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des

[45] Cette traduction ne comporte pas la traduction de la note de bas de page 1 qui fait partie intégrante du texte « Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ». Aussi la traduction de celle-ci est-elle de nous.

régions de Donetsk et de Louhansk, sur la base de la ligne établie par le mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

5. Garantir la grâce et l'amnistie en promulguant la loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui ont eu lieu dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk.

6. Assurer la libération et l'échange de l'ensemble des otages et des personnes retenues illicitement sur la base du principe « tous contre tous ». Ce processus devra prendre fin au plus tard le cinquième jour suivant le retrait.

7. Garantir la sécurité de l'accès à l'aide humanitaire, de sa livraison, de son stockage et de sa distribution aux personnes nécessiteuses sur la base d'un mécanisme international.

8. Définir les modalités du plein rétablissement des rapports socio-économiques, notamment les transferts sociaux tels que le versement des pensions et autres prestations (recettes et revenus, paiement en temps voulu de toutes les charges collectives, reprise de l'imposition dans le cadre juridique ukrainien).

À cette fin, l'Ukraine rétablira le contrôle du segment de son système bancaire dans les zones affectées par le conflit et un mécanisme international en vue de faciliter ces transferts sera éventuellement mis en place.

9. Rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit, qui devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk sur la base de la Loi de l'Ukraine et réforme constitutionnelle) à la fin de 2015, sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 en consultation et en accord avec les représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite.

10. Retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères et équipements militaires et mercenaires étrangers, sous le contrôle de l'OSCE. Désarmement de tous les groupes illégaux.

11. Mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine avec entrée en vigueur d'ici à la fin de 2015 d'une nouvelle Constitution prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk définies en accord avec les représentants de ceux-ci, ainsi qu'adoption, avant la fin de 2015, d'une législation permanente relative au statut spécial de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk conformément aux mesures mentionnées en note1.

(*Note 1* : *De telles mesures conformément à la Loi relative au régime spécial d'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk comprennent ce qui suit :*

- levée de toute sanction, poursuite et discrimination à l'encontre des personnes liées aux événements qui ont eu lieu dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk ;

- droit à l'autodétermination linguistique ;

- participation des organes d'auto-administration locale à la nomination des chefs des organes de la procuratura et des tribunaux dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk ;

- possibilité pour les organes centraux du pouvoir exécutif de conclure avec les organes d'auto-administration locale correspondants un accord concernant le développement économique, social et culturel de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk)

- l'État accorde un soutien au développement socioéconomique de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk ;

12. Sur la base de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite. Les élections auront lieu dans le respect des normes pertinentes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH de l'OSCE.

13. Intensifier l'action du Groupe de contact tripartite, notamment en mettant en place des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des aspects correspondants des accords de Minsk. Ils refléteront la composition du Groupe de contact tripartite.

Les participants au Groupe de contact tripartite :
- Heidi Tagliavini, Ambassadrice
- L.D. Koutchma, deuxième Président de l'Ukraine
- M. Iou Zourabov, Ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine

A. V. Zarkhartchenko
I. V. Plotnitski

V.III. Déclaration de soutien à l'accord de Minsk II, 12 février 2015

Texte publié en français sur le site web de l'Élysée :
http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-federation-de-russie-du-president-de-l-ukraine-du-president-de-la-republique-francaise-et-de-la-chanceliere-de-la-republique-federale-d-allemagne-en-soutien-au-paquet-de-mesures-pour-la-mise-en-uvre-des-accords-de-minsk/

Déclaration du Président de la Fédération de Russie, du Président de l'Ukraine, du Président de la République française et de la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne en soutien au Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk, le 12 février 2015

Le Président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, le Président de l'Ukraine, Petro Porochenko, le Président de la République française, François Hollande, et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, réaffirment leur plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Ils sont fermement convaincus qu'il n'existe pas d'alternative à une solution exclusivement pacifique. Ils sont pleinement déterminés à prendre toutes les mesures individuelles ou communes possibles à cette fin.

Dans ce contexte, les dirigeants endossent le Paquet de mesures pour la mise en œuvre des Accords de Minsk adopté et signé le 12 février 2015 par tous les signataires qui ont également signé le Protocole de Minsk du 5 septembre 2014 et le Mémorandum du 19 septembre 2014.

Les dirigeants contribueront à ce processus et useront de leur influence sur les parties concernées pour faciliter la mise en œuvre de ce Paquet de mesures.

L'Allemagne et la France fourniront une expertise technique pour restaurer la partie du système bancaire dans les zones affectées par le conflit, éventuellement à travers la mise en place d'un mécanisme international permettant de faciliter les transferts sociaux.

Les dirigeants partagent la conviction qu'une coopération améliorée entre l'UE, l'Ukraine et la Russie favorisera la résolution de la crise. A cette fin, ils soutiennent la poursuite des discussions trilatérales entre l'UE, l'Ukraine et la Russie sur les questions énergétiques afin de définir les mesures qui prendront la suite du paquet gazier pour l'hiver.

Ils soutiennent également les discussions trilatérales entre l'UE, l'Ukraine et la Russie afin de trouver des solutions pratiques aux préoccupations soulevées par la Russie concernant la mise en œuvre de l'Accord de Libre Échange Complet et Approfondi entre l'Ukraine et l'UE.

Les dirigeants restent attachés à la perspective d'un espace humanitaire et économique commun de l'Atlantique au Pacifique fondé sur le plein respect du droit international et des principes de l'OSCE.

Les dirigeants resteront mobilisés en vue de la mise en œuvre des Accords de Minsk. A cette fin, ils conviennent d'établir un mécanisme de supervision en format Normandie qui se réunira à intervalles réguliers, en principe au niveau des hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères.