



Doc. 14811

22 janvier 2019

L'escalade des tensions autour de la mer d'Azov et du détroit de Kertch et les menaces pour la sécurité européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Andreas NICK, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission est gravement préoccupée par le regain de tension entre la Fédération de Russie et l'Ukraine dans la région de la mer d'Azov et du détroit de Kertch qui a atteint son paroxysme le 25 novembre 2018, date à laquelle trois navires militaires ukrainiens ont tenté de relier Odessa, sur la rive ukrainienne de la mer Noire, à la ville de Marioupol, située sur les bords de la mer d'Azov.

L'action proposée par la commission est avant tout de nature politique et guidée par la position de principe que l'Assemblée parlementaire a prise en de nombreuses occasions en faveur de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues.

La Fédération de Russie est priée de libérer immédiatement les militaires ukrainiens et de veiller à ce qu'ils bénéficient des soins médicaux ainsi que de l'assistance juridique et/ou consulaire nécessaires ; d'assurer la liberté de passage dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch et de s'abstenir de tout recours à la force.

Tant les autorités de la Fédération de Russie que celles de l'Ukraine sont invitées à respecter le traité sur l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch et les règles reconnues de navigation dans le canal et à s'abstenir de toute nouvelle mesure susceptible d'aggraver le conflit et de menacer la sécurité dans l'ensemble de la région. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter une telle escalade de la violence.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4425 du 21 janvier 2019.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Andreas Nick, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Le contexte	5
3. Les faits	6
3.1. La loi martiale	6
3.2. Le procès des militaires ukrainiens	7
4. L'incident du point de vue des Ukrainiens et des Russes	7
4.1. Les assertions de l'Ukraine	7
4.2. Les assertions de la Russie	8
5. Les réactions internationales	9
6. Conclusions	10
Annexe – Traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la coopération dans l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kerc	12

A. Projet de résolution ²

1. L'Assemblée parlementaire est gravement préoccupée par le regain de tension entre la Fédération de Russie et l'Ukraine dans la région de la mer d'Azov et du détroit de Kertch qui a atteint son paroxysme le 25 novembre 2018, date à laquelle trois navires militaires ukrainiens ont tenté de relier Odessa, sur la rive ukrainienne de la mer Noire, à la ville de Marioupol, située sur les bords de la mer d'Azov.
2. Le service des gardes-frontières du Service fédéral de sécurité russe (FSB) a ouvert le feu sur les bâtiments susmentionnés, les a arraisonnés et a capturé 24 militaires ukrainiens dont trois ont été blessés. L'incident s'est produit dans la mer Noire, près de l'entrée du détroit de Kertch. Il y a cependant un désaccord entre l'Ukraine et la Russie quant à l'endroit exact de l'incident et au statut juridique de cet endroit. À l'heure actuelle, les militaires ukrainiens sont détenus en Russie. L'Assemblée condamne l'utilisation de la force militaire par la Fédération de Russie contre les navires militaires ukrainiens et leurs équipages.
3. Le 26 novembre 2018, la loi martiale a été instaurée dans plusieurs régions d'Ukraine pour une durée de 30 jours par une directive sur «les mesures extrêmes visant à garantir la souveraineté nationale et l'indépendance de l'Ukraine». L'Assemblée se félicite de la levée de la loi martiale en Ukraine le 26 décembre 2018.
4. L'Assemblée souligne que la Fédération de Russie et l'Ukraine sont membres du Conseil de l'Europe et se sont engagées à respecter son Statut (STE n° 1), selon lequel la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation. Elles se sont toutes deux engagées à résoudre pacifiquement leurs différends.
5. L'Assemblée renvoie au Traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la coopération pour l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch, signé en décembre 2003 et ratifié par les deux pays en avril 2004, dont l'article 2.1 prévoit et garantit le libre passage des navires marchands et de guerre de chacune des deux Parties dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch, considérés comme des eaux territoriales communes.
6. L'Assemblée prie donc instamment la Fédération de Russie:
 - 6.1. de libérer immédiatement les militaires ukrainiens et de veiller ce qu'ils bénéficient des soins médicaux ainsi que l'assistance juridique et/ou consulaire nécessaires;
 - 6.2. d'assurer la liberté de passage dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch conformément au traité susmentionné et à toute autre procédure convenue d'un commun accord;
 - 6.3. de s'abstenir de toute violence en cas de divergences d'opinion sur les violations de frontière alléguées et de s'en remettre plutôt aux procédures susmentionnées et à d'autres méthodes internationales de résolution des conflits.
7. L'Assemblée invite les autorités de la Fédération de Russie et de l'Ukraine:
 - 7.1. à respecter le traité sur l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch et les règles reconnues de navigation dans le canal;
 - 7.2. à s'abstenir de toute nouvelle mesure susceptible d'aggraver le conflit et de menacer la sécurité dans l'ensemble de la région. Elle soutient pleinement les efforts déployés par les deux Parties dans le cadre d'actions diplomatiques et de procédures juridiques.
8. Pour sa part, l'Assemblée:
 - 8.1. réitère son engagement envers la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues et rappelle à cet égard la [Résolution 1990 \(2014\)](#) relative au réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, la [Résolution 2034 \(2015\)](#) relative à la contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie, la [Résolution 2063 \(2015\)](#) relative à l'examen de l'annulation des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie (suivi du paragraphe 16 de la [Résolution 2034 \(2015\)](#)) et la [Résolution 2132 \(2016\)](#) relative aux conséquences politiques de l'agression russe en Ukraine;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 22 janvier 2019.

8.2. exprime sa vive inquiétude au sujet de la construction par la Russie du pont sur le détroit de Kertch, qu'elle considère comme illégale et constitutive d'une nouvelle violation de la souveraineté de l'Ukraine, ainsi qu'au sujet de la politique russe de fouille sélective de navires ukrainiens et internationaux, ce qui gêne la navigation à destination et en provenance de la mer d'Azov;

8.3. soutient la proposition du Parlement européen pour que le mandat de la Mission spéciale d'observation en Ukraine de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) – qui couvre l'ensemble du territoire de l'Ukraine, y compris les zones maritimes – porte également sur la nouvelle zone de tensions dans la mer d'Azov et ses environs;

8.4. soutient la proposition, faite par l'Allemagne et la France, que des pays tiers observateurs surveillent le trafic maritime et garantissent la liberté de navigation dans le détroit de Kertch;

8.5. exhorte les États membres du Conseil de l'Europe à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter une nouvelle escalade de la violence, qui pourrait avoir des conséquences dangereuses pour la sécurité dans l'ensemble de la région;

8.6. appelle les organes internationaux compétents dans ce domaine, comme le Comité international de la Croix-Rouge et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, à rendre visite aux militaires ukrainiens emprisonnés en attendant leur libération et soutient toute action diplomatique d'États membres visant à obtenir leur libération.

B. Exposé des motifs, par M. Andreas Nick, rapporteur

1. Introduction

1. Le dimanche 25 novembre 2018, deux vedettes blindées ukrainiennes (le *Berdiansk* et le *Nikopol*), ainsi qu'un remorqueur (le *Yany Kapu*) partent d'Odessa sur la mer Noire pour gagner le port de Marioupol sur la mer d'Azov. Au moment où ils s'apprêtent à entrer dans le détroit de Kertch, ils sont arraisonnés et saisis par les gardes-côtes russes. Vingt-quatre militaires ukrainiens sont faits prisonniers, dont trois seraient blessés selon les Russes tandis que les médias ukrainiens font état de six blessés.
2. Les tensions dans la mer d'Azov couvent depuis l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Russie en mars 2014 et l'incident de novembre fait craindre une nouvelle escalade militaire entre la Russie et l'Ukraine avant les élections ukrainiennes de 2019.
3. Les explications de l'Ukraine et de la Fédération de Russie sur ce qui s'est passé exactement le 25 novembre 2018 et après divergent considérablement. Pour commencer, elles ne sont pas d'accord sur l'endroit exact où l'incident a eu lieu et sur le statut juridique spécifique de cet endroit. Chaque partie rend l'autre responsable du regain de tensions dans la région. Kiev déclare que l'incident a eu lieu dans les eaux internationales et dénonce «un acte d'agression» de la part de la Russie. Moscou affirme que les navires ukrainiens sont entrés illégalement dans ses eaux.
4. Le 21 janvier 2019, l'Assemblée parlementaire a décidé de tenir un débat d'urgence sur «L'escalade des tensions autour de la mer d'Azov et du détroit de Kertch et les menaces pour la sécurité européenne» et la Commission des questions politiques et de la démocratie m'a nommé rapporteur.

2. Le contexte

5. Le détroit de Kertch relie la mer Noire à la mer d'Azov et sépare la péninsule de Taman de la péninsule de Crimée. La navigation dans le détroit de Kertch n'est possible qu'en empruntant le canal Kertch-Yenikale dragué en 1874-1877 et élargi en 1965-1970. D'une longueur de 24 kilomètres et d'une largeur de 120 mètres, ce canal peut accueillir des navires d'une longueur maximale de 215 mètres et d'un tirant d'eau n'excédant pas 8 mètres.
6. Le statut juridique du détroit de Kertch et de la mer d'Azov est défini dans le «Traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la coopération pour l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch», signé en décembre 2003 et ratifié par les deux pays en avril 2004 (voir l'annexe).
7. Ce traité visait à régler plusieurs questions essentielles, notamment à garantir le passage des navires de commerce et des navires de guerre russes et ukrainiens dans le détroit de Kertch, à confirmer le statut de mer intérieure de la mer d'Azov et à préciser que le passage de tout navire de guerre battant le pavillon d'un pays tiers serait soumis à l'autorisation préalable de la Russie et de l'Ukraine.
8. L'article 1^{er} du traité dispose que «La mer d'Azov et le détroit de Kertch constituent historiquement des eaux intérieures de la Fédération de Russie et de l'Ukraine».
9. Selon l'article 2.1 du traité, les navires marchands et les navires militaires des deux pays naviguent librement dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch.
10. Cependant, des navires militaires et autres navires de pays tiers «peuvent pénétrer dans la mer d'Azov et traverser le détroit de Kertch afin d'effectuer une visite ou une escale d'affaires dans un port à l'invitation d'une Partie ou avec sa permission, et avec l'approbation de l'autre Partie» (article 2.3).
11. L'article 4 du traité prévoit que les différends entre les Parties associées à l'interprétation et l'application de ses dispositions seront résolus par voie de consultations et de négociations ainsi que par tout autre moyen de règlement pacifique choisi par les Parties.
12. Les règles (russes) actuelles de navigation sur le canal sont identiques à celles introduites par la législation ukrainienne en 2002: tous les navires sont tenus d'informer le capitaine du port de Kertch 48 heures et 24 heures avant le passage et de donner une confirmation finale 4 heures avant l'approche. Ils ne peuvent s'y engager qu'une fois l'autorisation accordée et doivent obligatoirement recourir à l'assistance d'un pilote.

13. À plusieurs reprises par le passé, par exemple le 25 septembre 2018, des navires ukrainiens ont suivi la réglementation en vigueur en matière de navigation dans le canal de Kertch et sollicité toutes les autorisations de passage exigées par la législation russe. Depuis juillet 2018, il semble cependant que la fouille systématique de navires ukrainiens et autres par les Russes ait considérablement gêné les exportations ukrainiennes depuis ses ports de Berdiansk et de Marioupol.

14. En mai 2018, la Russie a achevé la construction d'un pont (qu'elle a appelé «Pont de Crimée») au-dessus du détroit de Kertch, assurant l'accès à la péninsule depuis son territoire mais réduisant l'espace pour la navigation. Ce pont, considéré comme illégal par la communauté internationale et constitutif d'une violation de la souveraineté ukrainienne, limite la taille des navires qui peuvent accéder aux ports de la mer d'Azov à un tirant d'air de moins de 33 mètres et une longueur inférieure à 160 mètres, rendant impossible l'accès à la mer d'Azov aux navires de classe Panamax, qui représentaient plus de 20 % du trafic avant la construction.

15. Il convient également de noter qu'un autre incident s'était produit quelques mois auparavant dans la mer d'Azov. Le 25 mars 2018, les gardes-côtes ukrainiens ont arrêté – prétendument dans les eaux territoriales ukrainiennes – le navire de pêche *Nord* immatriculé en Crimée et battant pavillon russe. Le navire a été amené au port ukrainien de Berdiansk et son équipage de 10 pêcheurs arrêté pour violation de la réglementation relative aux frontières et aux passeports. Selon la Russie, le navire pêchait en dehors des eaux ukrainiennes. Les pêcheurs ont ensuite été relâchés et tous, à l'exception du capitaine, ont pu rentrer en Crimée le 30 octobre 2018, en échange de sept militaires ukrainiens arrêtés par la Russie pour «pêche illégale». Le 25 octobre, les autorités ukrainiennes ont déclaré que le *Nord* serait mis aux enchères.

3. Les faits

16. Tôt le matin du 25 novembre 2018, deux navires militaires – le *Berdiansk* et le *Nikopol* – accompagnées du remorqueur *Yani Kapu*, partis d'Odessa, sur la mer Noire, en direction de Marioupol, sur les rives de la mer d'Azov, se sont approchés du détroit de Kertch. À 11h04 heure de Moscou, la marine ukrainienne a signalé que le croiseur des gardes-côtes russes *Don* avait percuté le *Yany Kapu*, endommageant le moteur principal du remorqueur ukrainien et transperçant son bordé.

17. Après la collision avec le *Yany Kapu*, les navires de guerre ukrainiens ont tenté de poursuivre leur route vers le détroit de Kertch mais en ont été empêchés par les navires de guerre russes qui les ont bloqués jusqu'à 18h30 (heure de Moscou).

18. À 18h30, les navires ukrainiens sont parvenus à forcer le blocus et à prendre la fuite. Ils ont été poursuivis par les gardes-côtes russes, qui leur ont donné l'ordre de stopper. Devant le refus des Ukrainiens, les bâtiments russes ont fait des tirs de sommation à 20h45.

19. À 20h55, le navire des gardes-côtes russes *Izumrud* a ouvert le feu sur le *Berdiansk*. Ce dernier a alors stoppé les machines, informé que des marins avaient été blessés, et a réclamé de l'aide. L'*Izumrud* a pris à son bord les sept membres de l'équipage du *Berdiansk* et leur a administré les premiers soins.

20. Le *Yany Kapu* a été stoppé et arraisonné à 21h15 par le navire des gardes-côtes russes *Don*.

21. Le *Nikopol* a été stoppé à 21h27 par un hélicoptère Ka-52 de l'armée russe et arraisonné à 23h21 par le *Don*.

22. Vingt-quatre militaires ukrainiens ont été faits prisonniers, dont trois blessés qui ont été évacués vers un hôpital. Les navires ukrainiens arraisonnés ont été remis aux autorités russes et se trouvent actuellement dans le port de Kertch.

3.1. La loi martiale

23. Le 26 novembre 2018, le Conseil de sécurité et de défense ukrainien a proposé l'instauration de la loi martiale pour 60 jours. Le Président de la République ukrainienne, Petro Porochenko, a préféré suggérer au Parlement, la *Verkhovna Rada*, de prononcer la loi martiale pour 30 jours.

24. Le Parlement ukrainien a approuvé la décision d'instaurer la loi martiale pendant 30 jours, à compter du 26 novembre 2018, dans 10 régions ukrainiennes.

25. La loi martiale imposée comportait des restrictions aux droits et libertés constitutionnelles des civils, l'introduction d'une «obligation de travailler», la construction de postes de contrôle militaires, le contrôle des papiers d'identité, l'interdiction des manifestations pacifiques et l'interdiction ou la limitation des médias et des réseaux sociaux.

26. La loi martiale a été levée le 26 décembre 2018, ce dont il y a lieu de se féliciter.

3.2. Le procès des militaires ukrainiens

27. Dans un premier temps, les 24 militaires ukrainiens ont été détenus en Crimée. Les trois blessés ont été soignés à l'hôpital Pirogov n° 1 de Kertch avant d'être transférés dans l'unité médicale de la prison Matrosskaya Tichina, à Moscou.

28. Une enquête pénale pour violation de la frontière d'État russe a été ouverte. Les militaires sont accusés d'avoir franchi illégalement la frontière russe, ce qui est passible d'une peine d'emprisonnement maximum de six ans.

29. Les 27 et 28 novembre 2018, un tribunal russe de Simferopol, Crimée, a placé les 24 militaires ukrainiens en état d'arrestation pour 60 jours. Tous les militaires détenus ont été ensuite transférés à Moscou, où ils sont emprisonnés. La Russie a fait part de son intention de les inculper.

30. Le 15 janvier, le tribunal de district de Lefortovo, à Moscou, a prolongé leur détention de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 24 avril 2019. Lors des audiences au tribunal, tous les militaires ukrainiens ont refusé de déposer, invoquant la Convention de Genève et affirmant être des prisonniers de guerre. Leurs avocats ont demandé à ce qu'ils soient jugés par un tribunal militaire. Le tribunal a rejeté ces requêtes, jugées infondées.

4. L'incident du point de vue des Ukrainiens et des Russes

4.1. Les assertions de l'Ukraine

31. Selon la marine ukrainienne, le 25 novembre 2018 à 5 h 58 heure de Moscou, le navire *Berdiansk* a signalé au poste côtier des gardes-frontières russes son intention de traverser le canal de Kertch conformément au Traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la coopération pour l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch. Le rapport ukrainien indique que «l'information a été transmise, mais [qu']aucune réponse n'a été reçue»³.

32. L'Ukraine exige que les règles internationales et le droit de libre passage dans le détroit de Kertch soient respectés par la partie russe.

33. Du point de vue de l'Ukraine, les actes commis par les Russes constituent une agression militaire visant à renforcer leur contrôle maritime dans la région.

34. Dans un entretien accordé à *BILD*, le président Porochenko a qualifié les actes de la Russie d'«entreprise folle commise en dehors de toute provocation» et demandé à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) d'envoyer des navires de guerre en mer d'Azov «pour aider l'Ukraine et assurer la sécurité»⁴.

35. Le chef de la marine ukrainienne a signalé que les militaires ukrainiens avaient été contraints de signer de fausses dépositions⁵.

36. Le Service de sécurité ukrainien a ouvert une enquête sur ce qu'il considère comme un acte d'agression de l'armée russe à l'aune de l'article 437 du Code pénal de l'Ukraine relatif à «la planification, la préparation, le lancement et la conduite d'une guerre d'agression».

37. Selon Volodymyr Yeltchenko, le représentant de l'Ukraine aux Nations Unies, son pays a agi dans le strict respect du droit international et du traité bilatéral relatif au détroit de Kertch. Il a déclaré que les navires ukrainiens ont adressé des demandes de passage aux autorités maritimes de la Fédération de Russie, demandes qui sont cependant restées sans réponse jusqu'à ce que l'un des navires ukrainiens soit éperonné. De plus, les navires ukrainiens venus offrir leur assistance ont été eux aussi poursuivis par les bâtiments russes, lesquels avaient reçu des ordres les enjoignant clairement à tirer pour tuer⁶.

3. Des navires gardes-frontières de la Fédération de Russie se livrent à des actes agressifs contre les forces navales ukrainiennes: <https://navy.mil.gov.ua/prykordonna-korabli-rf-zdijsnyly-vidverto-agresyvni-diyi-proty-korabliv-vms-zs-ukrayiny/> (25 décembre 2018).

4. «Il faut tout de suite de nouvelles sanctions contre Poutine»: www.bild.de/politik/inland/politik-inland/interview-mit-praesident-poroschenko-glauben-sie-putins-luegen-nicht-58710576.bild.html (29 novembre 2018).

5. *The Telegraph*: www.telegraph.co.uk/news/2018/11/27/captured-ukrainian-sailors-broadcast-giving-confessions-russian/ (27 novembre 2018).

38. Le ministre ukrainien des Affaires étrangères, Pavlo Klimkine, a demandé au Comité international de la Croix-Rouge d'organiser une visite des prisonniers ukrainiens. Pour lui, il ne s'agit pas d'une question politique car il pourrait y avoir un différend quant au statut juridique, mais l'objet de cette démarche est simplement de protéger et d'aider les prisonniers ukrainiens⁷.

39. Le Président Porochenko a déclaré que l'Ukraine n'entend pas prolonger son traité d'amitié, de coopération et de partenariat avec la Russie au-delà du 1^{er} avril 2019. Le 6 décembre 2018, le Parlement ukrainien a soutenu la décision du président Porochenko de résilier ce traité.

4.2. Les assertions de la Russie

40. Selon le Service fédéral de sécurité russe (FSB), la flottille de navires ukrainiens a été repérée et identifiée le 24 novembre dans l'après-midi. Alors qu'elle approchait de la frontière maritime russe à 21h30 (heure de Moscou), elle a été informée des procédures de franchissement de la frontière d'état et des règles de navigation dans le canal de Kertch-Yenikale, notamment l'obligation d'informer le capitaine du port de Kertch 48 heures et 24 heures avant le passage prévu et donner une confirmation finale quatre heures avant l'approche. Les capitaines ukrainiens ont répondu ne pas avoir l'intention de traverser la frontière ni d'emprunter le détroit. À 22h23 (heure de Moscou), la patrouille des gardes-côtes russes a informé les navires ukrainiens de la fermeture de la zone, située dans les eaux territoriales russes, à l'approche du détroit de Kertch⁸.

41. Selon la Russie, les navires ukrainiens auraient franchi la frontière russe, «manœuvré dangereusement» et refusé de se plier aux injonctions des navires des gardes-côtes.

42. La Russie accuse l'Ukraine d'être illégalement entrée dans ses eaux territoriales, fermées temporairement, et d'avoir par conséquent violé les articles 19 et 21 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui définissent le droit de l'État côtier de garantir la sécurité de son espace maritime.

43. Selon le porte-parole du Kremlin, Dmitri Peskov, «des navires de guerre étrangers ont pénétré dans les eaux territoriales de la Russie en s'abstenant de répondre à la moindre injonction de nos gardes-côtes. Par conséquent, tous nos actes sont parfaitement conformes au droit»⁹.

44. Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères, a déclaré le 26 novembre 2018 que l'incident dans la mer d'Azov constituait «incontestablement une provocation ukrainienne»¹⁰.

45. Selon Dmitri Polianski, le représentant officiel de la Fédération de Russie aux Nations Unies, «il s'agissait d'une provocation ourdie avec des pays occidentaux de manière à générer un climat de haine [antirusse] avant les élections en Ukraine, alors que le président actuel est en recul dans les sondages. Le régime de Kiev ne veut pas de la paix ou du dialogue, pas plus qu'il n'adhère aux valeurs européennes dont il se réclame ; il désire uniquement rester au pouvoir et justifier ses échecs»¹¹.

46. En réponse aux critiques de ses collègues, M. Polianski a souligné en outre que les accords de Minsk ne mentionnent pas la Crimée. Selon lui, «le soutien apporté à la provocation de l'Ukraine a déjà eu pour effet de susciter un regain de violence dans la partie orientale du pays»¹².

47. Le 27 novembre 2018, au cours d'une conversation téléphonique avec la chancelière Angela Merkel, le président Poutine a déclaré que l'Ukraine avait «délibérément ignoré les règles de passage pacifique dans les eaux territoriales de la Fédération de Russie»¹³.

48. La Russie insiste sur le fait que la responsabilité de l'incident dans le détroit de Kertch incombe à ceux qui ont donné des ordres illégaux à l'équipage ukrainien.

6. Des hauts responsables politiques appellent l'Ukraine et la Fédération de Russie à la retenue lors de la réunion d'urgence du Conseil de sécurité sur les navires ukrainiens capturés: www.un.org/press/en/2018/sc13601.doc.htm (26 novembre 2018).

7. *The Guardian*: www.theguardian.com/world/2018/nov/27/russia-to-charge-ukrainian-sailors-as-kerch-crisis-deepens (28 novembre 2018).

8. *RIA Novosti*: <https://ria.ru/20181126/1533479576.html> (26 novembre 2018).

9. *Interfax*: www.interfax.ru/russia/639467 (26 novembre 2018).

10. www.youtube.com/watch?v=tE7cc-1BEXk (26 novembre 2018).

11. www.un.org/press/en/2018/sc13601.doc.htm (26 novembre 2018).

12. www.un.org/press/en/2018/sc13601.doc.htm (26 novembre 2018).

13. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59195> (27 novembre 2018).

49. À l'appui de ses assertions selon lesquelles l'incident de Kertch constitue une provocation préméditée, la Russie a rendu publics plusieurs documents saisis à bord des navires de guerre ukrainiens arraisonnés, dont un ordre remis au commandant de la flottille lui enjoignant «de tenter de traverser clandestinement le détroit de Kertch» et un recueil manuscrit des règles applicables pour emprunter le détroit de Kertch.

5. Les réactions internationales

50. Le 25 octobre 2018, un mois avant les incidents de novembre, le Parlement européen avait été l'une des premières organisations à adopter une résolution réclamant des sanctions plus sévères de l'Union européenne contre la Russie si la situation dans la mer d'Azov devait continuer à se dégrader. Ce texte indiquait également que le pont de Kertch avait été construit illégalement et le Parlement européen s'était donc félicité de la décision du Conseil d'imposer des mesures restrictives à l'encontre des entreprises impliquées dans sa construction. Il suggérait également la création d'un poste d'envoyé spécial pour la Crimée et la région du Donbass afin d'y suivre l'évolution des événements. En outre, il mettait en garde contre des implications plus larges en matière de sécurité affectant directement l'Union européenne, exigeait de la Fédération de Russie «qu'elle mette immédiatement fin aux inspections intensives et discriminatoires des navires» et appelait à envisager, le cas échéant, des contre-mesures appropriées¹⁴.

51. Le 25 novembre 2018, la porte-parole de l'OTAN, Oana Lungescu, a déclaré que son organisation «suit de près l'évolution de la situation dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch». L'OTAN appelait à la retenue et à la désescalade tout en réaffirmant soutenir la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, y compris les droits de cette dernière de naviguer dans ses eaux territoriales. Elle invitait la Russie à «garantir l'accès sans entrave aux ports ukrainiens de la mer d'Azov»¹⁵.

52. Le 26 novembre 2018, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a également commenté la situation dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch en faisant remarquer que le libre passage dans le détroit est garanti par le traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine, signé en 2003 et entré en vigueur en 2004¹⁶.

53. Le 26 novembre 2018, la présidente de l'Assemblée, Liliane Maury Pasquier, a commenté en ces termes le regain de tension autour de la mer d'Azov et du détroit de Kertch: «Je suis très préoccupée par les événements de dimanche, au cours desquels la force a été utilisée et des personnes ont été blessées lors de la saisie de navires ukrainiens dans la mer d'Azov. Il convient de souligner que les règles fondamentales du droit international doivent être respectées. Ces règles incluent le droit à la liberté de naviguer dans ses propres eaux territoriales»¹⁷.

54. Le 26 novembre 2018, le Conseil de sécurité des Nations Unies a refusé, par sept voix contre (États-Unis, France, Koweït, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède), quatre voix pour (Bolivie, Chine, Kazakhstan, Fédération de Russie) et quatre abstentions (Côte d'Ivoire, Éthiopie, Guinée équatoriale, Pérou), d'approuver un point de l'ordre du jour proposé par la Russie et intitulé «Violation des frontières de la Fédération de Russie»¹⁸.

55. Le 26 novembre 2018, le président du Conseil européen, Donald Tusk, a condamné l'utilisation de la force par la Russie dans la mer d'Azov. Il a instamment demandé aux autorités russes de relâcher les militaires et les navires ukrainiens et de s'abstenir de toute nouvelle provocation¹⁹.

56. Le 26 novembre 2018, un groupe de députés européens de premier plan travaillant sur les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine a également publié une déclaration complémentaire exhortant «toutes les parties à désamorcer immédiatement la situation» et soulignant à nouveau que «la construction du pont de Kertch sans le consentement de l'Ukraine constitue déjà une violation de sa souveraineté et de son intégrité territoriale et a conduit à la militarisation de la mer d'Azov ainsi qu'à l'escalade du conflit». Ils ont également exigé que «la Russie adopte un comportement responsable et désamorce immédiatement la situation, qui pourrait constituer une menace pour la sécurité et la stabilité de l'Europe»²⁰.

14. Résolution du Parlement européen (2018/2870(RSP): www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0435+0+DOC+XML+V0//FR (25 octobre 2018).

15. <https://twitter.com/natopress/status/106679671467222210> (25 novembre 2018).

16. <https://en.interfax.com.ua/news/general/548150.html> (26 novembre 2018).

17. <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7280&lang=1&cat=> (26 novembre 2018).

18. www.un.org/press/en/2018/sc13601.doc.htm (26 novembre 2018).

19. <https://twitter.com/eucopresident/status/1067021445174317056> (26 novembre 2018).

20. www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181126IPR20134/leading-meps-concerned-by-growing-tensions-in-the-sea-of-azov (26 novembre 2018).

57. Le 30 novembre 2018, la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe a prié la Russie «de libérer immédiatement l'équipage ukrainien et d'apporter toute l'assistance médicale requise aux militaires ukrainiens»²¹.

58. Le 11 décembre 2018, à la suite d'un échange de vues avec les membres de sa commission, la présidente de la commission des questions politiques et de la démocratie a appelé à la libération immédiate des membres d'équipage des navires de guerre ukrainiens capturés par la Russie.

59. Le 17 décembre 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa [Résolution A/73/L.47](#) dans laquelle elle «se déclare préoccupée (...) par les activités menées, notamment à des fins militaires, par la Fédération de Russie dans les eaux de la mer Noire adjacentes à la Crimée et dans la mer d'Azov, qui représentent une menace supplémentaire pour l'Ukraine et pour la stabilité de la région dans son ensemble» et «prie instamment la Fédération de Russie en tant que puissance occupante, de retirer ses forces militaires de Crimée et de mettre immédiatement fin à son occupation temporaire du territoire ukrainien»²².

60. L'Allemagne et la France ont proposé que des observateurs de leurs pays surveillent le trafic maritime et garantissent la liberté de navigation dans le détroit de Kertch.

6. Conclusions

61. Alors que les tensions dans la mer d'Azov couvent depuis l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Russie en mars 2014, l'incident de novembre fait craindre une nouvelle escalade militaire entre la Russie et l'Ukraine avant les élections ukrainiennes de 2019.

62. Considérant qu'il n'est pas du rôle de notre Assemblée de statuer sur la situation juridique spécifique dans laquelle s'inscrit l'incident du 25 novembre 2018, les deux Parties concernées n'étant d'accord sur pratiquement rien, l'action que je propose dans le projet de résolution est avant tout de nature politique et guidée par la position de principe que notre Assemblée a prise en de nombreuses occasions en faveur de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues.

63. Étant donné la nature d'un débat d'urgence et le fait que l'Assemblée a adopté depuis 2014 de nombreux rapports détaillés sur l'annexion illégale de la Crimée, le conflit militaire dans la région du Donbass et d'autres atteintes à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine par la Fédération de Russie et ses alliés supposés, le présent rapport s'abstient délibérément de traiter en détail de tous ces sujets mais renvoie aux rapports susmentionnés pour réaffirmer les positions inchangées de l'Assemblée à cet égard.

64. Mon souci premier est le sort des 24 militaires ukrainiens détenus, qui devraient être immédiatement relâchés par la Russie, et devraient, en attendant leur libération, recevoir l'assistance médicale, juridique et/ou consulaire nécessaire. Les organes internationaux compétents dans ce domaine, comme le Comité international de la Croix-Rouge et le CPT, devraient rendre visite aux militaires ukrainiens emprisonnés et l'Assemblée devrait soutenir toute action diplomatique entreprise par des États membres du Conseil de l'Europe pour obtenir leur libération.

65. D'autres recommandations adressées à la Fédération de Russie concernent la nécessité de garantir la liberté de passage dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch, conformément au traité applicable et à toute autre procédure mutuellement approuvée, et la nécessité de s'abstenir de recourir à la violence en cas de divergences d'opinions au sujet de violations présumées de frontières.

66. Considérant que la Fédération de Russie et l'Ukraine se sont toutes deux engagées, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, à résoudre leurs conflits de manière pacifique, je propose que nous les invitions toutes deux à respecter le traité sur l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch et les règles reconnues de navigation dans le canal et à s'abstenir de toute autre mesure qui pourrait aggraver le conflit et menacer la sécurité dans l'ensemble de la région. Les efforts déployés par les deux Parties dans le cadre d'actions diplomatiques et de procédures juridiques devraient être soutenus.

21. https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/54688/eudel-statement-escalating-tensions-azov-sea_en (30 novembre 2018).

22. www.un.org/press/en/2018/ga12108.doc.htm (17 décembre 2018).

67. Enfin, et surtout, je propose, au paragraphe 8 du projet de résolution, que l'Assemblée prenne position sur plusieurs questions de principe, qu'elle soutienne les initiatives prises par d'autres acteurs internationaux afin de désamorcer la situation et qu'elle exhorte les États membres du Conseil de l'Europe à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute nouvelle escalade de la violence, qui pourrait avoir des conséquences dangereuses pour la sécurité dans l'ensemble de la région.

Annexe – Traité entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la coopération dans l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch

La Fédération de Russie et l'Ukraine, ci-après «les Parties»:

guidées par les relations d'amitié et de coopération entre les peuples de Russie et d'Ukraine et les liens historiques de fraternité qui les unissent;

guidées par les dispositions du Traité sur l'amitié, la coopération et le partenariat du 31 mai 1997 entre la Fédération de Russie et l'Ukraine ainsi que par le Traité du 28 janvier 2003 entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur la frontière d'État russo-ukrainienne;

conscientes de l'importante signification de la mer d'Azov et du détroit de Kertch pour le développement économique de la Russie et de l'Ukraine;

convaincues que toutes les questions relatives à la mer d'Azov et au détroit de Kertch doivent être résolues conjointement et uniquement par des moyens pacifiques ou avec leur accord;

se fondant sur la nécessité de préserver l'intégrité économique et naturelle de la zone maritime d'Azov-Kertch exploitée dans l'intérêt de la Fédération de Russie et de l'Ukraine;

ont convenu ce qui suit:

ARTICLE 1

La mer d'Azov et le détroit de Kertch constituent historiquement des eaux intérieures de la Fédération de Russie et de l'Ukraine.

La mer d'Azov est délimitée par la ligne de la frontière d'État conformément à l'accord entre les Parties.

Les questions relatives à la zone maritime du détroit de Kertch seront résolues par accord entre les Parties.

ARTICLE 2

Les navires marchands, les navires militaires ainsi que les autres navires battant pavillon de la Fédération de Russie ou de l'Ukraine utilisés à des fins non commerciales naviguent librement dans la mer d'Azov et le détroit de Kertch.

Les navires marchands battant pavillons de pays tiers peuvent pénétrer dans la mer d'Azov et traverser le détroit de Kertch s'ils sont à destination ou en provenance d'un port russe ou ukrainien.

Les navires militaires et autres navires de pays tiers utilisés à des fins non commerciales peuvent pénétrer dans la mer d'Azov et traverser le détroit de Kertch afin d'effectuer une visite ou une escale d'affaires dans un port à l'invitation d'une Partie ou avec sa permission, et avec l'approbation de l'autre Partie.

ARTICLE 3

La coopération russo-ukrainienne, y compris les activités conjointes en matière de navigation, dont sa régulation, le soutien hydrographique, les pêcheries, la protection du milieu marin, la sécurité environnementale, ainsi que les recherches et secours en mer d'Azov et dans le détroit de Kertch, doit être assurées tant par la mise en œuvre des accords existants qu'au besoin, par de nouveaux accords.

ARTICLE 4

Les différends entre les Parties associées à l'interprétation et l'application du présent traité seront résolus par voie de consultations et de négociations ainsi que par tout autre moyen de règlement pacifique choisi par les Parties.

ARTICLE 5

Le présent traité sera soumis à ratification et entrera en vigueur à la date d'échange des instruments de ratification entre les Parties.

Tout amendement et ajout au présent accord sera formalisé dans un protocole distinct qui entrera en vigueur selon les modalités décrites au paragraphe 1 du présent article.

Fait à Kertch le 24 décembre 2003 en deux exemplaires dans chacune des langues russe et ukrainienne, les deux textes faisant également foi.