



Venise, le 21 mars 2014

CDL-AD(2014)004

Avis n° 763/2014

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LA COMPATIBILITE AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE FEDERALE
n° 462741-6

PORTANT REVISION DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE FEDERALE
DE LA FEDERATION DE RUSSIE

RELATIVE A LA PROCEDURE D'ADMISSION
DANS LA FEDERATION DE RUSSIE
ET A LA FORMATION D'UN NOUVEAU SUJET
DE LA FEDERATION EN SON SEIN

entériné par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (Membre suppléant, Italie)
Mme Veronika BILKOVA (Membre, République tchèque)
Mme Anne PETERS (Membre suppléante, Allemagne)
M. Ben VERMEULEN (Membre, Pays-Bas)

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 7 mars 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé d'urgence l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec le droit international du projet de loi constitutionnelle fédérale n° 46741-6 de la Fédération de Russie portant révision de la loi constitutionnelle fédérale relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau Sujet de la Fédération en son sein (ci-après « projet de loi » ou « projet de loi n° 462741-6 »).

2. Un groupe de travail, composé de M. Sergio Bartole, Mme Veronika Bilkova, Mme Anne Peters et M. Ben Vermeulen a été immédiatement constitué et un projet d'avis a ensuite été élaboré sur la base de leurs observations. Le 17 mars 2014, les auteurs du projet de loi ont demandé son retrait et le 20 mars, le projet de loi a été supprimé de l'ordre du jour de la Douma d'Etat. Dans ces conditions, après en avoir discuté lors d'une réunion conjointe des sous-commissions sur le droit international et sur l'état fédéral et régional, tenue le 20 mars 2014, la Commission de Venise a décidé, lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014) d'entériner, plutôt que d'adopter le projet d'avis élaboré par ses rapporteurs.

3. Le présent avis est fondé sur une traduction anglaise du projet de loi et de son exposé des motifs (CDL-REF(2014)011), mais le texte original russe a lui aussi été examiné.

II. Contexte

4. Le 28 février 2014, un groupe de députés de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie a déposé le projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau Sujet de la Fédération en son sein.

5. Le projet de loi révisé la loi constitutionnelle fédérale n° 6-FKZ relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau Sujet de la Fédération en son sein, adopté le 17 décembre 2001 et révisé par la loi constitutionnelle fédérale n° 7-FKZ du 31 octobre 2005. La loi n° 6-FKZ applique l'article 65, par. 2, de la Constitution fédérale en vertu duquel « l'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau Sujet de la Fédération en son sein sont réalisées selon les modalités fixées par une loi constitutionnelle fédérale ».

6. La loi n° 6-FKZ définit les conditions et la procédure d'admission d'un nouveau Sujet de la Fédération et la formation d'un nouveau Sujet au sein de la Fédération. Etant donné que le projet de loi n° 462741-6 porte uniquement sur l'admission de nouveaux Sujets, le présent avis se limite à cet aspect.

7. En vertu de l'article 4 de la loi n° 6-FKZ, un Etat étranger ou une partie de celui-ci peut être admis dans la Fédération de Russie en tant que nouveau Sujet de la Fédération. Cette admission se fait par accord mutuel (*po vzaimnomu soglasiju*) entre la Fédération de Russie et l'Etat concerné et conformément à un traité international entre les deux pays (article 4, part. 2).

8. L'admission est engagée à la demande de l'Etat étranger concerné. Cette demande est adressée au Président de la Fédération de Russie, qui doit en informer les deux chambres du Parlement et le Gouvernement fédéral. Une fois qu'un traité international relatif à l'admission du nouveau Sujet est conclu, le Président le soumet au Conseil constitutionnel pour que celui-ci vérifie qu'il est compatible avec la Constitution fédérale. Si la vérification donne un résultat positif, le traité est présenté pour ratification à la Douma. Simultanément, un projet de loi constitutionnelle fédérale sur l'admission du nouveau membre est soumis au Parlement pour être adopté par ses deux chambres. Une fois que cette procédure est achevée, l'Etat étranger

ou une partie de celui-ci est admise dans la Fédération de Russie et est doté d'un statut approprié (république, territoire, région autonome ou district autonome).

9. Le projet de loi n° 462741-6 révisé la loi n° 6-FKZ sur plusieurs points. Il supprime avant tout l'exigence d'un accord mutuel entre la Fédération de Russie et l'Etat étranger et de la conclusion d'un traité international entre les deux Etats. Le projet d'article 4, par. 2.1) prévoit que « *s'il n'est pas possible de conclure un traité international en raison de l'absence d'une autorité d'Etat souveraine et effective dans l'Etat étranger, qui a pour vocation de défendre ses ressortissants, de faire respecter leurs droits et leurs libertés, et d'assurer l'exercice continu et pacifique de facto des fonctions d'Etat, l'admission dans la Fédération de Russie en tant que nouveau Sujet de la Fédération d'une partie d'un Etat étranger peut se faire sur la base des résultats d'un référendum, mené conformément à la législation de l'Etat étranger sur le territoire de la partie concernée de cet Etat, si le rattachement de celle-ci a été approuvé, ou sur la base d'une demande formulée par les autorités de cette partie de l'Etat étranger* ».

10. Le projet de loi prévoit que dans les circonstances prévues au projet d'article 4, par. 2.1, la demande d'admission d'un nouveau Sujet de la Fédération est soumise par « les autorités d'Etat de la partie de l'Etat étranger » (projet d'article 6, par. 1.1). L'admission est alors réalisée uniquement dans le cadre du droit constitutionnel de la Fédération de Russie sans qu'il faille conclure pour cela un traité international avec l'Etat étranger.

11. L'exposé des motifs joint au projet de loi n° 462741-6 renvoie expressément à la situation en Ukraine et à l'obligation de la Fédération de Russie de « prendre des mesures de soutien du peuple d'Ukraine pour inciter les autorités ukrainiennes à instaurer l'ordre nécessaire sans violence ni discrimination à l'égard de minorités nationales ». Bien qu'il soit donc évident qu'il soit destiné à faire face à la situation actuelle en Ukraine, le projet de loi n° 462741-6 a été rédigé en termes généraux. Le présent avis vise à évaluer le texte du projet de loi et non à prendre position sur une situation spécifique.

III. Le cadre légal applicable en droit constitutionnel et international

A. Acquisition d'un nouveau territoire et principe d'intégrité territoriale

12. Le principe d'intégrité territoriale, d'unité de l'Etat et / ou d'indivisibilité de l'Etat figure parmi les principes fondamentaux reconnus à la fois en droit international et dans l'ordre juridique interne par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. La Déclaration relative aux relations amicales, annexée à la Résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970¹ et considérée en général comme une interprétation faisant autorité de la Charte des Nations Unies, rappelle dans son préambule que « *toute tentative visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un Etat ou d'un pays ou à porter atteinte à son indépendance politique est incompatible avec les buts et principes de la Charte* » (par. 14).

13. La Déclaration confirme que l'inviolabilité de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique est l'une des manifestations du principe d'égalité souveraine des Etats, consacré à l'article 2, par. 1, de la Charte des Nations Unies. De plus, tout en reconnaissant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, elle souligne que « *rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessous et doté ainsi d'un*

¹ [Doc. A/RES/2625 \(XXV\)](#) des Nations Unies, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, 24 octobre 1970.

gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ».

14. Dans le cadre de l'OSCE, la *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants*, annexée à l'Acte final d'Helsinki de 1975, cite le principe de l'intégrité territoriale des Etats parmi les principes fondamentaux de l'ordre juridique international actuel. Ce principe englobe l'obligation des Etats de « *[s'abstenir] de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout Etat participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force* » et de « *[s'abstenir] chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale* » (IV, par. 2).

15. *Au niveau interne*, le principe d'intégrité territoriale est consacré par beaucoup de constitutions, outre les principes d'indivisibilité de l'Etat et/ ou de l'unité nationale². Ainsi, la Constitution de la Fédération de Russie proclame que « *la souveraineté de la Fédération de Russie s'étend à tout son territoire* » (article 4, par. 1) et que « *la Fédération de Russie garantit l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire* » (article 4, par. 3). Dans son ordonnance n° 10 du 31 juillet 1995, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a souligné que l'unité de l'Etat était non seulement l'un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, mais aussi « *une condition importante de l'égalité juridique du statut de toute personne (...), une des garanties de leurs droits et de leurs libertés constitutionnels* »³. La nécessité de protéger l'intégrité territoriale de l'Etat est souvent reconnue comme un motif légitime d'imposer des restrictions à des droits de l'homme fondamentaux comme la liberté d'association, la liberté d'expression ou le droit au respect de ses biens⁴.

16. Le principe d'intégrité territoriale s'oppose aux modifications de frontière et à l'acquisition par un Etat d'un nouveau territoire. Il ne les exclut pourtant pas totalement. Les Etats peuvent décider de s'unifier avec d'autres en une même entité étatique. De fait, une telle option est expressément prévue par certaines constitutions, par exemple celle de la Slovaquie (article 7⁵). En vertu du droit international en vigueur, les Etats peuvent aussi

² Voir les Constitutions autrichienne (article 9a.1), croate (article 101.1), chypriote (article 185.1), estonienne (article 2), finlandaise (article 3), française (article 1er), italienne (article 5), moldave (article 10.1), roumaine (article 1.1), et espagnole (article 2). Pour une analyse plus détaillée, voir doc. CDL-INF (2000) 2, *l'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel*, 12 janvier 2000. Un exemple partiel de cette règle est la Charte néerlandaise du Royaume des Pays-Bas qui détermine les règles applicables à la sécession d'Aruba (articles 58 à 60 - *Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden*). Cet exemple particulier découle du passé colonial du Royaume des Pays-Bas.

³ Ordonnance de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie concernant le contrôle de constitutionnalité du décret du Président de la Fédération de Russie n° 2137 du 30 novembre 1994 relatif aux mesures de rétablissement de la légalité constitutionnelle et de l'ordre public sur le territoire de la République tchétchène », du décret du Président de la Fédération de Russie n° 2166 du 9 décembre 1994 sur les mesures destinées à réprimer les formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et dans la zone du conflit ossète – ingouche », de l'ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 1360 du 9 décembre 1994 relative à la « garantie de la sécurité d'Etat et de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie, au respect de la légalité des droits et libertés personnelles, et au désarmement des formations armées illégales sur le territoire de la République tchétchène et des régions contiguës du Caucase du Nord », et du décret du Président de la Fédération de Russie n° 1833 du 2 novembre 1993 relatif « aux dispositions essentielles de la doctrine militaire de la Fédération de Russie » du 31 juillet 1995.

⁴ Voir par exemple les Constitutions moldave (article 41, par. 4), roumaine (articles 8.2 et 37.2). Voir aussi l'article 10, par. 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁵ En vertu de l'article 7, par. 1, de la Constitution slovaque, « *Sur la base d'une libre décision, la République slovaque peut conclure des alliances avec d'autres Etats. Le droit de rompre cette alliance ne doit pas être*

acquérir de nouveaux territoires par accroissement naturel, par prescription et, aspect important pour le présent avis, par cession de territoire de l'Etat souverain précédent⁶.

17. Cession d'un territoire veut dire « *renonciation faite par un État en faveur d'un autre État aux droits et titres que pourrait avoir au territoire en question le premier de ces États* »⁷. La cession d'un territoire peut uniquement être réalisée sur la base d'un accord mutuel entre l'Etat souverain originel et le nouveau. Elle ne peut être consentie que par l'Etat auquel le territoire appartient (principe « *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet* »)⁸.

18. Pour être valable, la cession requiert toujours « *le consentement plein et entier des gouvernements concernés* »⁹. Ce principe est bien établi entre droit international coutumier. Il n'a cessé d'être réaffirmé dans le cadre d'affaires soumises à l'arbitrage ou à une décision judiciaire¹⁰. Il y a maints exemples de cessions volontaires de territoire, par exemple, la cession de la Louisiane aux Etats-Unis par la France en 1803 et la cession de l'Alaska aux Etats-Unis par la Russie en 1867. L'histoire abonde également en exemples de cessions involontaires de territoire, d'ordinaire réalisées par la menace de la force ou par la force (cession de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne par la France en 1871, etc.) Alors que ce n'était pas considéré comme illégal à l'origine, la cession involontaire a été mise hors la loi par l'adoption de la Charte des Nations Unies qui consacre l'interdiction du recours à la menace de la force (article 2, par. 4)¹¹.

19. En droit international moderne, de plus, la cession du territoire fait l'objet d'autres règles et principes, comme ceux qui découlent du droit relatif aux droits de l'homme. Ainsi, l'Etat ne pourrait valablement céder un territoire à un autre Etat où est établie une violation manifeste et systématique des droits de l'homme. Des restrictions supplémentaires peuvent être imposées en droit interne à la cession (ou, dans une autre perspective, l'acquisition) d'un territoire en droit interne. C'est ainsi que la Constitution espagnole prévoit qu'elle est « *fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols* » (article 2). La Constitution italienne parle de « *la République qui est une et indivisible* » (article 5). La Constitution française mentionne aussi « l'indivisibilité » (article 1^{er}) et l'intégrité du territoire (article 5, par. 2). La Constitution fédérale russe évoque « *l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire* » (article 4, par. 3) et la Constitution ukrainienne proclame que « *le territoire de l'Ukraine dans ses frontières actuelles est indivisible et inviolable* » (article 2). Le même principe apparaît dans les constitutions de régions autonomes / entités fédérées. Ainsi, l'article 1^{er} de la Constitution de la Crimée renvoie à la Constitution ukrainienne, en soulignant que « *la République autonome de Crimée fait partie intégrante de l'Ukraine et que dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution ukrainienne, elle règle toute question qui relève de sa compétence* ».

restreint. La décision de conclure une alliance avec d'autres Etats ou de la rompre est prise par une loi constitutionnelle suivie d'un référendum ».

⁶ Voir James Crawford, *Creation of States in International Law*, 2^e édition, Oxford University Press, 2006 ; Robert Yewdall Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester University Press, 1963 ; et Surya Prakash Sharma, *Territorial Acquisition, Disputes, and International Law*, Kluwer Law International, 1997.

⁷ *Allemagne contre Commission des Réparations*, 1924, Annual Digest of International Law Cases, 1923-24, affaire n° 199. Voir : http://legal.un.org/riaa/cases/vol_1/429-528.pdf.

⁸ PCA, affaire de l'*Ile des Palmes*, Etats-Unis d'Amérique c. Pays-Bas, La Haye, 4 avril 1928, 3^e partie.

⁹ Georg Schwarzenberger, *International Law*, 3^e édition, Londres, 1957, p. 303.

¹⁰ Voir par exemple : Conseil fédéral suisse, *Colombie c. Venezuela*, 24 mars 1922 ; ou *Allemagne contre Commission des réparations*, 1924, *op. cit.* ; Arbitrage, *plusieurs Sujets britanniques (Grande-Bretagne) c. Etats-Unis (affaire Iloilo)*, 19 novembre 1925 ; etc.

¹¹ Voir aussi Sharon Korman, *The right of conquest: The acquisition of territory by force in international law and practice*, Clarendon Press, 1996.

20. Le droit international ne comprend pas de règle spéciale applicable à la cession d'un territoire appartenant à des Etats *privés d'un gouvernement effectif* (doctrine de l'Etat « défaillant », en déliquescence ou en voie de désintégration¹²). Ces Etats ne deviennent pas des *terra nullius* et leur territoire doit donc être respecté de la même manière que celui de tout autre Etat. Il est certes vrai que les Etats défaillants sont souvent dans l'incapacité de garantir de manière appropriée les droits de l'homme et les libertés fondamentales de leurs ressortissants. Il est également vrai que le respect de ces droits et libertés est une préoccupation non seulement pour le territoire de l'Etat (défaillant), mais aussi pour la communauté internationale dans son ensemble, car le droit relatif aux droits de l'homme donne naissance à des obligations *erga omnes* (ou en cas de traités sur les droits de l'homme, à des obligations *erga omnes partes*)¹³.

21. Le droit international actuel autorise les Etats à prendre des initiatives politiques, diplomatiques ou économiques pour défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales des habitants des Etats défaillants. Il leur permet aussi de recourir aux mécanismes de sécurité collective prévus au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Au contraire, il leur interdit de s'approprier même de bonne foi, dans une intention purement humanitaire, le territoire d'un Etat défaillant, en l'incorporant dans son propre territoire. Toute décision relative à la cession d'un territoire doit attendre la restauration d'un gouvernement effectif à la tête de l'Etat défaillant¹⁴. Le principe généralement applicable ici en toutes circonstances est « *qu'une cession peut seulement être valable si l'Etat auquel le territoire appartient et l'Etat auquel il doit appartenir à l'avenir ont manifesté leur consentement de façon appropriée par exemple en concluant un traité sur la question* »¹⁵.

22. De même, le droit international ne comprend pas de règle particulière applicable à la cession d'un territoire appartenant à des Etats où on ne sait pas trop quelles sont les *autorités légitimes*. Là encore, quand tel est le cas, les Etats peuvent lancer des initiatives politiques, diplomatiques ou économiques pour défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales des habitants de ces pays et leur offrir de l'aide afin de surmonter la crise politique du pays¹⁶. Toute décision sur la cession d'un territoire appartenant à un Etat dont les autorités sont contestées doit là aussi être ajournée jusqu'à ce que cet objectif soit atteint et que la stabilité politique du pays ait été restaurée étant donné qu'ici aussi s'applique le principe général impliquant le consentement valable des deux Etats comme seule base juridique acceptable pour la cession du territoire¹⁷. Le transfert d'un territoire d'un Etat à un autre sans le consentement valable des autorités de l'Etat dont le territoire est concerné n'est pas légitime, mais équivaut à l'annexion d'un territoire, ce qui est interdit en droit international. Le transfert d'un territoire sous la menace militaire (manifeste par exemple en cas de concentrations de troupes le long de la frontière de l'Etat ou de stationnement de forces dans le territoire concerné) est marqué par la violation de l'interdiction internationale de la menace du recours à la force armée (ou de l'utilisation de celle-ci).

¹² Voir par exemple Mario Silva, *State Legitimacy and Failure in International Law*, Brill/Nijhoff, 2014 ; Riikka Koskenmäki, « Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia », *Nordic Journal of International Law*, t. 73, 2007, pp. 1-36 ; Daniel Thürer, « Failed States and International Law », *International Review of the Red Cross*, n° 836, 1999, en ligne.

¹³ Voir par exemple Neil A. Englehard, « State Capacity, State Failure, and Human Rights », *Journal of Peace Research*, t. 46, n° 2, 2009, pp. 163-180.

¹⁴ Voir aussi UK High Court, QBD, *Republic of Somalia v. Woodhouse Drake and Carey (Suisse) SA et al.*, décision, 13 mars 1992.

¹⁵ Oliver Dörr, *Cession*, in : Rüdiger Wolfrum (dir.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, t. II, Oxford University Press, 2012, p. 66.

¹⁶ Voir Marcelo G. Kohen, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Presses universitaires de France, Paris, 1997.

¹⁷ « (...) le principe de l'intégrité territoriale vient étayer l'opinion selon laquelle pour les territoires relevant de la souveraineté de l'Etat, seul le consentement (...) peut transférer le titre territorial », Marcelo G. Kohen, *Mamadou Hébié, Territory, Acquisition*, in : R. Wolfrum, *op. cit.*, t. IX, p. 896.

B. Acquisition d'un territoire et principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

23. Le principe d'autodétermination des peuples est, de même que les principes d'intégrité territoriale et d'égalité souveraine des Etats, un principe fondamental de l'ordre juridique international actuel¹⁸. L'encouragement de l'autodétermination est l'un des objectifs des Nations Unies : « *Les buts des Nations Unies sont les suivants : (...) Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde* » (article 1^{er}, par. 2, de la Charte des Nations Unies). Il est aussi consacré à l'article 1^{er} des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966. La Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats de 1970 précise que « *en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (...) tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout Etat a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte* ». Une disposition analogue figure dans la *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants*, annexée à l'Acte final d'Helsinki de 1975.

24. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes englobe deux éléments : un élément interne et un autre externe. Le premier concerne le droit des peuples de déterminer librement leur statut politique au sein des frontières de l'Etat et de poursuivre leur développement culturel, social et économique. L'aspect extérieur a trait au droit des peuples à déterminer librement leur place dans la communauté internationale des Etats.

25. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est « le droit de groupes nationaux ayant une certaine unité (« peuple ») à décider eux-mêmes d'une forme d'organisation politique et de leurs rapports avec d'autres groupes »¹⁹. Il est donc réservé exclusivement aux « peuples ». Bien que le droit international actuel ne dispose pas de définition conventionnelle de « peuples », on s'accorde en général à reconnaître que ce concept renvoie à un groupe spécifique distinct de personnes partageant une histoire, une langue, une culture communes et éprouvant la volonté de vivre ensemble. Le droit à l'autodétermination ne s'applique pas aux minorités ou à d'autres groupes au sein d'un Etat²⁰. Cependant dans certains cas, il peut être difficile en pratique de classer un groupe donnée de personnes comme « peuple » ou (« uniquement ») comme « minorité » au sens du droit international.

26. Cependant même si un groupe mérite le nom de « peuple » au sens du droit international, le principe de l'autodétermination des peuples n'implique pas automatiquement le droit de faire sécession. Ainsi que l'a estimé la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sécession du Québec*, le droit de faire sécession apparaît seulement lorsqu'un « peuple » est administré dans le cadre d'un empire colonial, qu'il subit une sujétion étrangère, une domination ou une exploitation et éventuellement quand il est privé de l'exercice raisonnable de son droit de disposer de lui-même au sein de l'Etat dont il fait partie. Dans d'autres circonstances, les peuples sont censés jouir du droit de disposer d'eux-mêmes dans le cadre de leur Etat existant »²¹. Quand elle s'est demandée si la population serbe de Bosnie-Herzégovine et de Croatie avait le droit de disposer d'elle-même, la Commission Badinter,

¹⁸ Voir Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples - A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, 1999 ; et David Rajič, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, 2002.

¹⁹ Ian Brownlie, *Principles of International Law*, 7e éd., Oxford, OUP, 2008, p. 580.

²⁰ *CIJ, Sahara occidental, Avis consultatif*, 16 octobre 1975, par. 59.

²¹ Cour suprême du Canada, *Re Sécession du Québec*, [1998] 2 S.C.R. 217, p. 222.

chargée d'aider l'UE à formuler sa politique face à la dissolution de la Yougoslavie, a noté que l'autodétermination ne comprenait pas le droit de faire sécession et qu'elle équivalait *grosso modo* à un traitement favorable des minorités. Elle a reconsidéré le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour qu'il serve à défendre les droits de l'homme. En vertu de ce droit, toute personne peut choisir d'appartenir à la communauté ethnique, religieuse ou linguistique de son choix. De même, la Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie est arrivée à la conclusion que « *l'Abkhazie n'avait pas été autorisée à faire sécession de la Géorgie en droit international, car le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'implique pas le droit de faire sécession* »²². L'étendue du droit de faire sécession et en particulier l'étendue, voire l'existence même de la « sécession comme réparation » (*remedial secession*)²³ reste très controversée en droit international actuel²⁴. En tout état de cause, même une sécession ne serait qu'une solution en dernier ressort dans une situation où le droit d'un peuple à l'autodétermination interne a été violé massivement et de façon persistante, et où toutes les autres mesures ont échoué. Une telle sécession doit être fondée sur les conditions matérielles qui précèdent et être menée selon des formes et procédures satisfaisant au droit international.

27. Si un peuple cherche à faire sécession d'un Etat dans ces conditions restrictives en exerçant son droit à disposer de lui-même, il est libre de décider de créer un nouvel Etat ou de devenir partie à un Etat déjà existant. Un Etat qui s'unifierait à une telle entité ou qui l'incorporerait n'agirait pas en violation du droit international.

C. Acquisition d'un territoire et principes de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat et de prohibition de l'usage de la force

28. Si au contraire, un peuple, ou un autre groupe qu'un peuple cherchait à faire sécession d'un Etat dans d'autres circonstances, il n'aurait aucune justification juridique réelle en droit international actuel²⁵. La Cour internationale de justice a estimé dans l'Avis consultatif de 2010 sur le Kosovo que « *le droit international général ne comporte aucune interdiction applicable à des déclarations d'indépendance* »²⁶. Ces déclarations sont en réalité faites d'ordinaire par des acteurs non étatiques, et les types d'acteurs non gouvernementaux, les conditions à

²² *Rapport de la mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie*, 30 septembre 2009, t. II, p. 147, disponible sur le site : www.ceiig.ch.

²³ On rattache fréquemment l'idée de « sécession comme réparation » ou de « sécession – remède » au paragraphe 7 *a contrario* de la Déclaration de l'Assemblée générale relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (AGNU Res. 2625 (XXV) du 24 octobre 1970. Voir aussi le libellé similaire de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne du 12 juillet 1993, A/CONF.157/23, partie I.2., de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993.

²⁴ See Jan Klabbers, « The Right to Be Taken Seriously: Self-Determination in International Law », *Human Rights Quarterly*, t. 28, n° 1, 2006, pp. 186-206 ; Jure Vidmar, « Remedial Secession in International Law: Theory and (Lack of) Practice », *St. Anthony International Review*, t. 6, n° 1, 2010, pp. 37-56 Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 121, 123. Voir cependant CIJ, *Conformité au droit international...*, opinion dissidente du juge Yusuf, par. 11. Bien que la décision de la Cour suprême du Canada sur le Québec ait laissé ouverte la question, elle tendait à accepter en principe la sécession comme réparation. Dans le même sens, une décision de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples a confirmé le concept tout en constatant que les conditions préalables n'étaient pas satisfaites dans le cas du peuple du Katanga au Zaïre (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Congrès du peuple katangais c. Zaïre, affaire n° 75/92 (1995)).

²⁵ CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, *Avis consultatif*, 22 juillet 2010, par. 82 : « En dehors du contexte des territoires non autonomes ou de celui des peuples soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, le droit international relatif à l'autodétermination autorise une partie de la population d'un Etat existant à se séparer de cet Etat ». Ce point a cependant suscité des réponses radicalement différentes parmi les participants à la présente procédure qui se sont prononcés à ce sujet.

²⁶ CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, *Avis consultatif*, 22 juillet 2010, par. 84.

réunir et les règles de droit international qui leur sont applicables sont controversées. Un Etat qui serait unifié avec une telle entité ou qui l'incorporerait dans son territoire violerait plusieurs principes fondamentaux du droit international, tout particulièrement le principe de non-intervention dans les affaires intérieures.

29. En vertu de ce principe²⁷, « *aucun Etat ou groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, une intervention armée et toute autre forme d'ingérence ou de tentative de menace contre la personnalité de l'Etat ou de ses composantes politiques, économiques et culturelles sont contraires au droit international* ». Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a décidé et que la CIJ l'a indiqué, la sécession peut être autorisée dans des cas extrêmes et les autres Etats pourraient alors peut-être en dernier ressort avoir l'autorité d'intervenir pour des raisons humanitaires. Dans le même temps, « *aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit* »²⁸. Un Etat qui incorporait dans son territoire une partie du territoire d'un autre Etat sans le consentement valable de ce dernier agirait manifestement en violation de ce principe. Si, en outre, l'Etat en question cherchait à obtenir l'incorporation du territoire d'un autre Etat par la menace ou l'utilisation de la force, il agirait de plus en violation de la prohibition du recours à la force (article 2, par. 4, de la Charte des Nations Unies).

D. Protection des minorités et principes d'intégrité territoriale, de souveraineté nationale et adage *pacta sunt servanda*.

30. Il incombe en premier lieu aux Etats où résident des minorités (« Etats de résidence ») d'assurer à tous ceux qui relèvent de leur juridiction la jouissance des droits fondamentaux, y compris les droits des minorités. Les obligations relatives à la protection des minorités qui découlent de traités internationaux ne préjugent pas des principes fondamentaux du droit international, en particulier l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats (voir en particulier l'article 21 et le Préambule de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales)²⁹.

31. Les accords internationaux applicables confient à la communauté internationale dans son ensemble le rôle de supervision des obligations des Etats de résidence³⁰.

²⁷ Voir aussi Maziar Jamnejad, Michael Wood, « The Principle of Non-intervention », *Leiden Journal of International Law*, t.° 22, n° 2, 2009, pp. 345-381.

²⁸ Doc. A/RES/2625 (XXV) des Nations Unies, *op. cit.* Voir aussi la Déclaration de 1975 sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, annexée à l'Acte final d'Helsinki et le doc. des Nations Unies [A/RES/2131 \(XX\)](#), *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté*, 21 décembre 1965.

²⁹ Le texte français de l'article 21 indique encore plus clairement que le principe de l'intégrité territoriale s'applique aussi aux personnes : « *Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraires aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats.* »

³⁰ En vertu de l'article 1^{er} de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, « La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale ».

32. L'article 18, par. 1, de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales encourage les accords bilatéraux et multilatéraux sur la protection des minorités³¹. A cet égard, la Commission de Venise a déjà souligné que l'adage latin *pacta sunt servanda* implique que « *lorsqu'un Etat est partie à des traités bilatéraux concernant, ou comportant des clauses sur, la protection des minorités, il doit dûment respecter toutes les obligations qui y sont mentionnées, y compris celle de poursuivre les négociations bilatérales en vue d'évaluer l'application du traité et éventuellement d'élargir ou de modifier les droits accordés aux minorités concernées* »³². Si la tenue de négociations bilatérales de cette nature se révèle difficile, l'ensemble des procédures existantes pour régler les différends (y compris le recours au Haut-commissaire pour les minorités nationales et à la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE) doivent être utilisées de bonne foi et c'est seulement si elles se révèlent peu efficaces que l'Etat peut envisager de prendre d'autres mesures unilatérales³³.

33. Le rôle des « Etats-Parents » n'est que subordonné. Il n'entre en jeu qu'après le rôle primaire de l'Etat de résidence et de la communauté internationale. L'Etat parent ne peut se substituer à l'Etat de résidence pour protéger une communauté vivant sur le territoire de cet Etat. Le rôle de l'Etat parent se limite également à entretenir des relations linguistiques et culturelles authentiques avec la population qui s'y rattache : les préoccupations légitimes de l'Etat parent ne vont pas jusqu'à encourager l'autonomie d'une population vivant dans un autre Etat. Il convient de considérer comme prioritaire le respect du cadre de protection des minorités existant. Les traités bilatéraux et multilatéraux doivent être interprétés et mis en œuvre de bonne foi à la lumière du principe de relations de bon voisinage entre Etats.

IV. Evaluation du projet de loi

34. Le projet de loi n° 462741-6 supprime l'exigence du consentement de l'Etat territorial pour céder un territoire placé sous sa souveraineté à la Fédération de Russie. « Au cas où il n'est pas possible de conclure un traité international faute d'un gouvernement souverain effectif dans l'Etat étranger » (projet d'article 4, par. 2.1), une partie du territoire d'un autre Etat peut être admise dans la Fédération de Russie sur la base d'un référendum réalisé conformément à la législation de l'Etat étranger ou sur la base d'une demande des autorités politiques de cette partie de l'Etat étranger. Les deux possibilités (référendum *ou* demande) sont autonomes plutôt que cumulatives : chacune d'elles est donc en soi suffisante pour déclencher la procédure d'admission d'un territoire dans la Fédération de Russie. Dans les deux cas, les autorités territoriales souveraines d'origine n'ont pas leur mot à dire sur la procédure dans son ensemble.

35. A la différence du texte original de la loi n° 6-FKZ, qui présupposait le consentement de l'autorité souveraine territoriale d'origine et la conclusion d'un traité international entre cet Etat et la Fédération de Russie, le projet de loi n° 46741-6 supprime ces conditions si un autre Etat n'est pas en mesure de négocier un traité international en raison de l'absence de gouvernement central souverain effectif, c'est-à-dire en cas de crise politique et constitutionnelle dans l'Etat étranger.

36. Le projet de loi attribue l'évaluation de l'inefficacité du gouvernement souverain à *la Fédération de Russie elle-même*. De même l'évaluation de la légalité, voire de la constitutionnalité du référendum (le projet de loi parle de *législation* sans se référer

³¹ « Les Parties s'efforceront de conclure, si nécessaire, des accords bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats, notamment les Etats voisins, pour assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées ».

³² Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent, adopté par la Commission de Venise lors de sa 48e réunion plénière (Venise, les 19-20 octobre 2001), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)019-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)019-f).

³³ *Ibidem*.

expressément à la *Constitution* de l'Etat étranger) est attribuée à la Fédération de Russie. En ce qui concerne la demande « des autorités étatiques de la partie de l'état étranger », le texte est muet sur leur légitimité et leurs compétences. Bref, le projet de loi méconnaît la nécessité essentielle d'une conformité de la procédure prévue avec les règles constitutionnelles de l'Etat étranger, y compris les mécanismes de contrôle dont disposent les autorités centrales sur les collectivités locales. L'étalon de la légitimité et de la légalité des initiatives lancées dans l'Etat étranger pour faire admettre le territoire dans la Fédération de Russie passe de l'ordre juridique de l'Etat étranger (auquel appartient toujours le territoire en question) à des sources extérieures, à savoir l'Etat bénéficiaire (qui n'a ni juridiction ni autorité sur ce territoire).

37. En conséquence, sous le prétexte de protéger les ressortissants de l'Etat étranger (ou du moins certains d'entre eux), le projet de loi encourage *de facto* les tentatives de modifier les frontières de l'Etat étranger, en donnant la possibilité à certains partis ou mouvements politiques de l'Etat en question d'avoir recours au projet de loi (une fois adopté) pour engager une sécession au mépris de l'ordre constitutionnel et des pouvoirs de l'Etat, dont il pourrait aggraver la crise politique et constitutionnelle.

38. Selon l'exposé des motifs, la Fédération de Russie souhaite intervenir pour faire en sorte que la communauté russophone / minorité nationale russe vivant en Ukraine (notamment en Crimée) soit protégée contre toute violence de nature nationale, raciale, ethnique ou religieuse et de toute discrimination. La protection des minorités est assurée sans préjudice des principes fondamentaux du droit international, notamment l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats³⁴. En vertu du droit international et en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention – cadre pour la protection des minorités nationales toutefois, l'Ukraine doit garantir la jouissance des droits de l'homme et des minorités non seulement à la population russophone, mais aussi à la population tatare et aux autres groupes minoritaires. La supervision des obligations de l'Ukraine relève de la communauté internationale, y compris le Conseil de l'Europe (Cour européenne des droits de l'homme, Comité consultatif de la Convention - cadre pour la protection des minorités nationales) et l'OSCE. Les Etats doivent transmettre leurs préoccupations concernant des personnes ou des situations dans d'autres Etats dans le cadre de la coopération internationale et de relations amicales. Cela comprend le soutien plein et entier des Etats en faveur des normes internationales relatives aux droits de l'homme et des mécanismes internationaux de suivi auxquels ils ont adhéré »³⁵. La Fédération de Russie est partie aux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et à ce titre, elle doit adresser à ces mécanismes ses préoccupations concernant la protection de la population russophone.

39. Etant donné ce qui précède, le projet de loi n'est manifestement pas conforme à plusieurs principes fondamentaux du droit international, en particulier le principe d'intégrité territoriale des Etats, d'égalité souveraine, de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat et éventuellement d'interdiction de la menace de la force. Ces principes font partie du droit international coutumier et sont consacrés par la Charte des Nations Unies et divers instruments internationaux (voir plus haut).

40. Les principes d'intégrité territoriale et de souveraineté nationale figurent aussi dans plusieurs traités bilatéraux auxquels la Fédération de Russie est partie. S'il est adopté, le projet de loi irait donc à l'encontre des obligations conventionnelles de la Fédération de Russie. Ainsi, le traité de relations de bon voisinage et de coopération amicale entre la République populaire de Chine et la Fédération de Russie, conclu le 24 juillet 2001, comprend plusieurs dispositions où les deux pays expriment leur respect du principe d'intégrité territoriale. En vertu de l'article 6 du traité, les pays signataires s'engagent « à adhérer aux principes de non-atteinte aux

³⁴ Voir article 21 et Préambule de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales.

³⁵ OSCE, Recommandations sur les minorités nationales dans les relations interétatiques, « principes de Bolzano », principes généraux.

territoires et aux frontières nationales, ainsi que le prévoient les règles internationales, et à respecter strictement les frontières nationales entre les deux pays ».

41. En particulier, le traité d'amitié, de coopération et de partenariat entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, conclu le 31 mai 1997, prévoit « qu'en accord avec les dispositions de la Charte des Nations Unies et des obligations découlant de l'Acte final de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, les Hautes parties contractantes respectent l'intégrité territoriale l'une de l'autre et réaffirment l'inviolabilité des frontières qui les séparent » (article 2) et que « les Hautes Parties contractantes fondent leurs relations mutuelles sur les principes de respect mutuel de leur égalité souveraine, d'intégrité territoriale, d'inviolabilité des frontières, de règlement pacifique des différends, de non-recours à la force ou à la menace de force, y compris les moyens de pression économiques et autres, et du droit des peuples de déterminer librement leur destin, de non-ingérence dans les affaires intérieures, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de coopération entre les Etats, d'exécution de bonne foi des engagements internationaux pris et d'autres normes généralement reconnues » (article 3).

42. Des dispositions analogues figurent dans le mémorandum de Budapest de 1994, traité multilatéral offrant à l'Ukraine des assurances en matière de sécurité pour son adhésion au traité de non-prolifération en tant qu'Etat non nucléaire. Dans ce traité, la Russie est convenue, parmi d'autres Etats, de respecter l'indépendance, la souveraineté et les frontières existantes de l'Ukraine et de s'abstenir de la menace ou de l'usage de la force à l'encontre de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique de l'Ukraine. « Les Etats-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord réaffirment leur engagement envers l'Ukraine conformément aux principes de l'Acte final de la CSCE [Commission pour la sécurité et la coopération en Europe] de respecter l'indépendance, la souveraineté et les frontières existantes de l'Ukraine » (paragraphe 1 et 2).

43. L'article 37 du traité Russie-Ukraine de 1997 prévoit lui aussi que « les différends liés à l'interprétation et à l'application des dispositions du présent Traité sont réglés par des consultations et des négociations entre les Hautes parties contractantes ». A supposer même que l'Ukraine ait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 11 du traité en matière de protection de ses ressortissants contre des menaces ou des actes de violences motivés par l'intolérance nationale, ethnique, raciale ou religieuse (voir l'exposé des motifs du projet de loi), la Fédération de Russie ne peut pas recourir purement et simplement à des actes unilatéraux.

44. Une fois que le projet de loi aura été adopté, son application à l'égard d'un Etat ayant des relations conventionnelles de cette nature avec la Fédération de Russie constituerait très probablement une violation d'un traité international intergouvernemental (bilatéral). En vertu de l'article 15, par. 4, de la Constitution fédérale russe, ces traités s'imposent à la Fédération de Russie et au sein de celle-ci. Le projet de loi violerait donc aussi l'adage *pacta sunt servanda*.

45. En vertu de l'article 15, par. 4, de la Constitution fédérale russe, « les normes généralement reconnues de droit international et des traités et accords internationaux de la Fédération de Russie font partie intégrante de son système juridique. Si un traité ou un accord international de la Fédération de Russie détermine d'autres règles que les normes légales, ce sont les dispositions de l'accord international qui s'appliquent ». De plus, la loi n° 6-FKZ prévoit que « l'admission d'un nouveau Sujet au sein de la Fédération de Russie a lieu conformément à la Constitution fédérale, ou aux traités intergouvernementaux (internationaux) (article 2, par. 1). En conséquence, le projet de loi n° 462741-6 et les lois d'application utilisées pour le mettre en œuvre seraient illégales à la fois en droit international et en vertu de la Constitution fédérale russe et elles pourraient être contestées non seulement au niveau international, mais aussi au niveau interne devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

V. Conclusions

46. La Commission de Venise conclut que le projet de loi constitutionnelle fédérale n° 462741-6 portant révision de la loi constitutionnelle fédérale relative à la procédure d'admission dans la Fédération de Russie et à la formation d'un nouveau Sujet de la Fédération en son sein n'est pas compatible avec le droit international. Il viole en particulier les principes d'intégrité territoriale, de souveraineté nationale, de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat et l'adage *pacta sunt servanda*. Ainsi que le montre l'exposé des motifs, le moment et le contexte de son élaboration rendent le projet de loi particulièrement préoccupant.

47. Le 17 mars 2014, les auteurs du projet de loi ont demandé son retrait et le 20 mars 2014, il a été rayé de l'ordre du jour de la Douma d'Etat.