



NOTE D'ANALYSE

Le traité sur les forces conventionnelles en Europe. Etat des lieux et perspectives de négociation

par Pierre de Fornel, Chercheur associé au CESIM, 09 avril 2008

Contexte

L'annonce par la Russie, le 12 décembre 2007, de sa décision de suspendre sa participation au traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) a suscité de nombreuses interrogations quant aux conséquences de ce moratoire pour les équilibres de sécurité sur le continent.

« Pierre angulaire » de la stabilité et de la sécurité en Europe, le traité FCE a en effet constitué le cadre dans lequel s'est effectué le désarmement conventionnel en Europe après la fin de la Guerre froide. Ce traité, signé entre les pays membres de l'OTAN et de l'Organisation du Pacte de Varsovie lors du Sommet de Paris de l'OSCE de 1990, vise à prévenir la possibilité d'une attaque conventionnelle, et à instaurer un équilibre des forces conventionnelles à un niveau inférieur d'armements. A cette fin, le traité établit les plafonds autorisés au sein de chaque alliance par catégorie d'équipements (chars, véhicules blindés, artillerie, avions, hélicoptères), et met en place des procédures mutuelles de contrôle et d'inspection, ainsi que des mécanismes d'échange d'informations.

Le cadre instauré par le traité FCE est donc une pièce maîtresse de l'équilibre qui s'est institué en Europe au cours de la dernière décennie, et c'est cet équilibre fragile que la décision de la Russie paraît menacer. Celle-ci s'inscrit de plus dans un contexte marqué par la multiplication des sujets de différends entre la Russie et l'OTAN : le déploiement du bouclier antimissile en Europe centrale, l'avenir du traité START-I, voire la reconnaissance du Kosovo, sont autant de questions qui révèlent des divergences profondes, et qui viennent s'ajouter aux sujets de contentieux liés à l'élargissement de l'OTAN ou à la résolution des conflits du Nord-Caucase. Au lendemain du

sommet de l'Alliance, le problème de l'avenir du régime FCE, et des conditions auxquelles un retour de la Russie au sein de celui-ci est possible, revêt donc une importance majeure.

L'accord d'adaptation FCE-II : élargissement de l'OTAN et engagements russes

La fin de l'URSS et la dissolution du pacte de Varsovie ont très rapidement posé la question de l'adaptation du traité FCE à ce contexte nouveau. En effet, non seulement la logique de coalition à laquelle obéit ce traité a-t-elle perdu de sa pertinence, mais les perspectives d'élargissement de l'OTAN à d'anciens membres du pacte de Varsovie sont venues modifier l'équilibre sur lequel ce traité était fondé. Enfin, les conflits et les tensions qui se sont manifestés dans plusieurs des anciennes républiques de l'URSS ont profondément modifié les enjeux de sécurité dans cette région¹.

Engagé dès 1992 dans le cadre OTAN-Russie, le processus d'adaptation du traité FCE a finalement abouti à la signature, à l'occasion du Sommet d'Istanbul de l'OSCE de 1999, d'un accord, dit FCE-II², dont la signification est double. Cet accord modifie d'une part les plafonds d'équipements, et renforce les mécanismes de vérification et de contrôle. Il consacre d'autre part l'abandon de la logique de coalition du traité FCE-I, en substituant à celle-ci une approche en termes de plafonds nationaux et régionaux. En lien avec ce changement d'approche, l'accord FCE-II introduit une clause d'accession, qui ouvre la possibilité à tout Etat membre de l'OSCE dont le territoire est situé entre l'Atlantique et l'Oural de devenir partie au traité. Cette dernière question revêt une importance particulière dans la mesure où plusieurs des nouveaux membres de l'OTAN ne sont parties au traité FCE³.

L'accession de ces Etats au traité FCE-II ne pourra cependant intervenir qu'après l'entrée en vigueur de ce dernier. Or, le processus de ratification de ce traité se trouve actuellement dans une impasse, de telle sorte que le traité FCE de 1990, certes modifié par l'accord FCE-IA sur les effectifs des forces armées conventionnelles et par l'accord sur les flancs de 1996, continue de régir l'équilibre des forces en Europe. L'accord d'adaptation du traité FCE n'a pu en effet entrer en vigueur jusqu'à présent, faute d'une ratification de cet accord par les pays membres de l'OTAN.

¹ Le traité FCE instaure un régime spécifique pour la région dite des flancs, qui inclut en particulier le sud de la Russie et la région du Caucase. Ce régime a été révisé en 1996, puis a fait l'objet de modifications lors de la signature du traité FCE-II.

² Pour une présentation plus complète de cet accord et des négociations qui ont conduit à son adoption, voir A. Biad. « L'accord d'adaptation du Traité sur les forces conventionnelles en Europe », *Annuaire français des relations internationales*, vol. II, 2001. <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/biad.pdf> Sur les mécanismes de contrôle du traité FCE, voir M. Zwillig, « Treaty on Conventional Forces in Europe », in R. Avenhaus *et alii*, eds. *Verifying Treaty Compliance*, Springer Verlag, 2006.

³ C'est le cas de la Slovénie, en tant qu'Etat successeur de la Yougoslavie, pays non-aligné et comme tel non partie au traité FCE, et surtout des Etats baltes, qui, ne se considérant pas comme Etats successeurs de l'URSS, ne sont pas signataires de ce traité. L'adhésion des Etats baltes à l'OTAN avait d'ailleurs amené la Russie, dès février 2004, à menacer de se retirer du traité FCE, et seules les assurances données alors par l'OTAN avaient conduit la Russie à infléchir sa position.

Au cœur de ce problème se trouvent les deux déclarations jointes à l'Acte final du Sommet de l'OSCE 1999 lors de la signature du traité FCE-II, par lesquelles la Russie s'engageait à retirer ses troupes stationnées en Géorgie et en Moldavie. La position constante adoptée sur ce point par les pays membres de l'OTAN a été de considérer le respect par la Russie de ces engagements comme une condition préalable à toute ratification du traité FCE-II⁴. Le « *linkage* » ainsi établi entre ces deux questions constitue une divergence fondamentale entre l'OTAN et la Russie⁵. Non seulement cette dernière récuse-t-elle tout lien entre ces deux questions⁶, mais elle renvoie de plus implicitement aux engagements contenus dans l'Acte final de 1999, par lesquels les parties au traité adapté s'engageaient à faciliter les procédures nationales de ratification afin de permettre son entrée en vigueur dans les délais les plus brefs. La posture adoptée par la Russie vise ainsi à contraindre l'OTAN à dissocier la question de la ratification du traité FCE-II de celle du retrait des troupes russes de Géorgie et de Moldavie.

La Russie pouvait-elle suspendre sa participation au traité FCE ?

La suspension d'un traité est une procédure relativement inhabituelle, et, comme telle, certaines des questions juridiques qu'elle soulève ne sont qu'imparfaitement connues au regard du droit international existant⁷. Aux incertitudes qui entourent certaines questions juridiques très précises viennent s'ajouter les ambiguïtés que laisse délibérément planer la Russie sur les motifs de sa décision. Dans la mesure où elle constitue une exception au principe *pacta sunt servanda*, la suspension unilatérale d'un traité n'est en effet permise que s'il existe des circonstances excluant son illicéité. Il revient donc à la partie qui a fait usage de cette possibilité de présenter les éléments sur lesquels elle fonde sa décision.

La position russe est à cet égard entourée d'un certain nombre d'ambiguïtés, qui portent aussi bien sur la base juridique de cette suspension que sur les motifs invoqués à l'appui de celle-ci. Ces ambiguïtés tiennent tout d'abord au fait que la Russie n'a pas clairement fait apparaître si elle entendait se fonder sur les dispositions mêmes du traité FCE, ou sur les règles coutumières du

⁴ Un second facteur, lié aux opérations menées en Tchétchénie, a été constitué durant longtemps par l'insuffisante mise en œuvre par la Russie des obligations qui lui incombent directement en vertu du traité FCE et du Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité. Si certains problèmes demeurent, cette question a perdu de son importance depuis 2004.

⁵ D'un point de vue strictement juridique, les engagements pris par la Russie lors du sommet de 1999 sont formellement distincts du traité FCE-II lui-même, et le « *linkage* » de ces deux questions par l'OTAN est pour partie une décision politique. Pour autant, cette question est plus complexe que ne le suggèrent les positions en présence, et, en ceci, elle reflète les compromis qui ont présidé à la conclusion de l'accord FCE-II. Plusieurs problèmes se posent en effet, qu'il s'agisse du caractère juridiquement contraignant des engagements pris par la Russie, de l'articulation entre ces engagements et le traité FCE-II lui-même, et de la nature unilatérale ou bilatérale de ces engagements.

⁶ Lors de la conférence d'examen du traité FCE à l'occasion du Sommet de Riga de 2006, la Russie s'était ainsi efforcée de faire adopter une déclaration dissociant ces deux questions.

⁷ C'est le cas, en particulier, du lien entre la violation d'un traité et sa suspension, ou de la relation entre dénonciation et suspension d'un traité. Cf L.-A. Sicilianos. « The Relationship Between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty ». *European Journal of International Law*, 4(1), 1993, pp. 341-359.

droit des traités⁸. L'article XIX du traité FCE prévoit en effet un droit de retrait du traité, dans le cas où un Etat estimerait « que des événements extraordinaires liés à l'objet du présent traité ont mis en danger ses intérêts suprêmes ». Néanmoins, le traité FCE est muet sur la possibilité d'une suspension de son application. Pour cette raison, et en dépit des arguments permettant de dériver un droit de suspension de l'existence d'un droit de retrait⁹, l'article XIX du traité FCE ne saurait offrir une base suffisamment incontestée à la décision russe, et ceci explique pour partie le recours à des arguments de nature différente.

Le droit des traités, tel que les codifie la Convention de Vienne, admet pour sa part plusieurs motifs susceptibles d'être invoqués pour justifier la suspension unilatérale d'un traité, qu'il s'agisse de l'existence d'une situation rendant impossible l'exécution du traité, d'un changement fondamental de circonstances ou de la violation substantielle par une partie d'obligations lui incombant en vertu du traité. A la différence d'un recours à la clause de retrait du traité FCE, l'invocation de ces motifs ne paraît pas souffrir de contestation, et la difficulté majeure est bien plutôt d'établir que les circonstances prévues s'appliquent à la situation présente¹⁰.

La Russie a, de fait, avancé plusieurs éléments à l'appui de sa décision, parmi lesquels figurent le caractère obsolète du traité FCE-I, les évolutions du contexte politique, le défaut de ratification par les pays membres de l'OTAN du traité FCE-II, le déploiement d'éléments du bouclier antimissile américain en Europe centrale, voire l'éventualité de déploiements de forces de l'Alliance en Roumanie et en Bulgarie. Implicitement, la Russie suggère ainsi que sa décision se fonde soit sur un changement fondamental de circonstances, soit sur une violation par l'OTAN des obligations qui lui incombent en vertu du traité FCE.

Il n'est pas certain, néanmoins, que la Russie soit en mesure d'établir de manière incontestée que l'on est en présence de l'une de ces situations, et le caractère cumulatif des éléments avancés par la Russie témoigne de cette difficulté. Sur un plan strictement juridique, l'absence d'une justification suffisamment claire et précise constitue d'ailleurs la principale faiblesse de la position russe. D'un point de vue politique au contraire, le flou que fait régner la Russie sur les motifs de sa décision, et sur les fondements

⁸ La procédure suivie par la Russie (notification à 150 jours) est celle qui est prévue à l'article XIX du traité en cas de retrait. Cette procédure, cependant, est compatible avec une suspension sur la base de la Convention de Vienne, qui prévoit un délai de trois mois pour cette notification.

⁹ La Convention de Vienne fait elle-même apparaître un tel lien entre retrait et suspension d'un traité. Ainsi, d'après l'article 62 de la Convention, si une partie peut « invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer, elle peut également ne l'invoquer que pour suspendre l'application du traité. »

¹⁰ Leur mise en œuvre obéit en effet à des conditions contraignantes, et qui ont été interprétées restrictivement par la jurisprudence. Ainsi, aux termes de la Convention de Vienne, un changement fondamental de circonstances doit non seulement transformer radicalement la portée des obligations des parties, mais les circonstances qu'il affecte doivent en outre avoir constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité.

juridiques de celle-ci, tend à accroître la marge de manœuvre dont elle dispose.

La réaction de l'OTAN et des pays occidentaux à la décision russe a été, de manière générale, extrêmement prudente¹¹, y compris sur la question de la validité en droit de la décision russe. Dans sa déclaration de décembre 2007, l'Alliance s'est ainsi contenté d'observer que la suspension décidée par la Russie est une « mesure unilatérale qui n'est pas prévue par les dispositions du Traité FCE¹² ». Une telle formulation, purement descriptive, laisse entière la question de l'appréciation en droit du moratoire décidé par la Russie. La raison en paraît double. D'une part, établir l'illicéité de la suspension par la Russie du traité FCE est loin d'être trivial. D'autre part, accuser la Russie d'une violation de ce traité n'apparaît pas nécessairement souhaitable, du moins en l'état actuel des négociations¹³.

Quelles perspectives de négociation pour le régime FCE ?

Le jeu des conditions posées par les parties en présence aboutit à une situation de blocage : le retour de la Russie au sein du traité FCE suppose l'adhésion au traité FCE-II des Etats baltes et la ratification de ce traité par les Etats membres de l'OTAN. Or, cette ratification a elle-même pour condition le retrait des troupes russes de Géorgie et de Moldavie. Le traité FCE-II lui-même, dont la ratification est exigée par la Russie, ne saurait par ailleurs entrer pleinement en vigueur sans une reprise par celle-ci de sa participation au traité FCE. En suspendant l'application du traité FCE, la Russie a donc créé une situation qui ne pourra être dénouée que par un processus de négociations, et sans doute l'objectif poursuivi était-il de créer les conditions pour celles-ci.

De manière générale, la suspension d'un traité impose aux parties une obligation de négocier en vue de parvenir à un règlement des différends qui en sont la cause. Si la Russie a ostensiblement réduit le niveau de sa coopération au cours des derniers mois, elle a en même temps fait part de son intention de reprendre sa participation au traité FCE une fois que les conditions pour son retour auront été réunies. L'affirmation du caractère temporaire de cette suspension est à double tranchant, puisqu'elle s'assortit de la menace à peine voilée d'un retrait définitif si l'accord d'adaptation devait ne pas entrer en vigueur. A l'obligation de négocier vient donc s'ajouter la pression exercée par la Russie.

¹¹ La position adoptée par le Royaume-Uni, qui considère que la suspension ne peut être justifiée au regard du traité FCE ni de la Convention de Vienne, apparaît à cet égard assez isolée.

¹² Déclaration de l'Alliance sur la décision de la Fédération de Russie de « suspendre » ses obligations au titre du Traité FCE, décembre 2007

¹³ Les récentes déclarations de l'OTAN suggèrent d'ailleurs que celle-ci serait favorable à une reconnaissance par l'ensemble des parties de la non-violation du traité FCE par l'Alliance comme par la Russie, ce qui vise en même temps à désamorcer les accusations voilées lancées par cette dernière.

A cet égard, l'une des questions essentielles est celle du domaine auquel s'étendront ces négociations. Pour des raisons qui sont en partie tactiques¹⁴, la Russie a adopté une posture qui vise à contraindre l'OTAN à une négociation de l'ensemble des questions liées au régime FCE. Les propositions russes d'une renégociation du traité FCE, ou d'une redéfinition des plafonds d'équipement s'inscrivent dans cette logique. De manière plus générale, le choix même de la Russie de suspendre sa participation au traité FCE peut s'expliquer par les liens multiples qui rattachent, directement ou indirectement, ce traité à une série de questions différentes, au nombre desquelles figurent l'élargissement de l'OTAN¹⁵, la résolution des conflits gelés du Caucase ou le déploiement de systèmes antibalistiques en Europe centrale. Pour l'OTAN au contraire, il s'agira de circonscrire le champ des négociations, et d'éviter que celles-ci ne conduisent à une remise en cause plus fondamentale des équilibres existants.

En tout état de cause, l'entrée en vigueur du traité FCE-II sera une condition nécessaire à la réintégration par la Russie du régime FCE. Tout le problème actuellement est donc de créer les conditions qui permettront l'entrée en vigueur de ce traité, et du coût auquel ces conditions pourront être réunies. Un assouplissement du lien établi entre les engagements d'Istanbul et le traité FCE lui-même apparaît désormais probable, et c'est vers une telle solution que l'on s'achemine actuellement. Les récentes déclarations émanant de l'OTAN engagent simplement la Russie à une application « en parallèle » de ses engagements, ce qui implique *de facto* une renonciation au lien automatique établi entre ces deux questions. Les négociations engagées en parallèle par les Etats-Unis sur le statut juridique des forces russes stationnées en Moldavie et en Géorgie devraient également contribuer à dénouer la situation. Enfin, les initiatives entreprises, en particulier par la France et l'Allemagne, pour créer les conditions d'une accession rapide des Etats baltes et de la Slovénie au régime FCE forment un autre volet des efforts déployés par les pays de l'OTAN pour une reprise par la Russie de sa participation au traité. Le Sommet de l'Alliance de Bucarest des 3 et 4 avril 2008, s'il n'a apporté d'avancée majeure sur cette question, n'en a pas moins témoigné de ces évolutions en cours.

En cas d'échec de ces négociations, il n'est pas exclu que la Russie puisse se satisfaire d'une situation dans laquelle les obligations lui incombant seraient moindres. A la différence d'un retrait pur et simple du traité, la Russie serait de plus en position de rejeter la responsabilité de la fin du régime FCE sur l'OTAN. Il semble néanmoins que la Russie vise avant tout à redéfinir les termes de ses relations avec les pays occidentaux et avec l'OTAN, et la détermination affichée sur la question du traité FCE a très largement pour

¹⁴ On rejoint sur ce point les conclusions de Dimitri Trenine, du *Carnegie Center* de Moscou, selon lequel la position maximaliste récemment adoptée sur certaines questions par la Russie vise en réalité à remporter des succès sur des questions plus limitées. D. Trenine. Принуждение к партнерству http://www.carnegie.ru/ru/pubs/briefings/Brifing_10_Russ_web.pdf

¹⁵ Ainsi, le succès tactique remporté par la Russie lors du sommet de l'OTAN de Bucarest sur l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie n'est pas sans doute étranger à la question du traité FCE.

objet de manifester cette volonté. Le régime FCE n'est ici que l'un des aspects d'un problème plus large, qui concerne également la négociation du traité appelé à remplacer l'accord START-I, ou les négociations liées au bouclier antimissile. Au-delà du succès diplomatique que représenterait pour la Russie l'abandon du « *linkage* » entre la ratification du traité FCE-II et les engagements pris lors du Sommet d'Istanbul, le moratoire décidé sur le traité FCE contribue donc à renforcer la position russe en rendant plus crédible la détermination affichée par la Russie sur d'autres questions¹⁶. De l'issue, encore incertaine, des négociations en cours dépendront donc non seulement l'avenir du régime FCE, mais également les formes que prendront les relations futures entre la Russie et l'OTAN.

¹⁶ La Russie avait ainsi agité au printemps 2007 la menace de se retirer du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). Le choix de suspendre le traité FCE peut s'expliquer par le fait que cette décision a une portée moindre que ne l'aurait eu, par exemple, un retrait du traité FNI, tout en donnant corps aux menaces formulées sur d'autres dossiers.