

L'APPROCHE RUSSE DU DROIT INTERNATIONAL ET DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

PAR

RUSTAM KASYANOV (*)

Avant de se pencher sur l'analyse de la problématique soulevée dans le titre de cet article, il est important dans la partie introductive de démontrer les principales priorités de la politique extérieure russe, qui conditionnent en quelque sorte la place de la Russie dans le système des rapports internationaux. Dans un second temps il conviendra d'étudier plus en détail la politique juridique extérieure de la Russie, ce qui implique de la situer dans le cadre pratique et de l'examiner sous le prisme des rapports du pays avec les principales organisations européennes, en particulier l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe.

LA RUSSIE, UN ACTEUR IMPORTANT DANS LE SYSTÈME DES RELATIONS INTERNATIONALES

Suite à la dissolution de l'Union soviétique (1), la Russie s'est trouvée confrontée à la nécessité de formuler sa propre politique extérieure, cela, sur la base tant de ses grands atouts et que de ses aspirations. Si les capacités du pays sont encore énormes, les aspirations ont quant à elles connu d'importants changements depuis la chute du bloc communiste.

Après la dissolution de l'URSS, la Russie se caractérise par une approche très pragmatique lors de la formation de sa politique étrangère, qu'elle aborde comme la combinaison des trois facteurs : la géopolitique, la géo-économie et l'armée. Ainsi, ce n'est pas un hasard si les dépenses pour la défense et la modernisation de l'économie nationale pour la période 2013-2015 représentent une partie considérable du budget russe. Il ne s'agit pas là d'une nouvelle course aux armements ; la tâche principale est simplement tant d'assurer les intérêts de la sécurité nationale, de maintenir

(*) Professeur de Droit international et européen à l'Institut d'Etat des relations internationales de Moscou (MGIMO, Russie).

(1) Il est à noter que la Russie a non seulement préservé son appartenance à de grandes organisations internationales, mais a aussi considérablement étendu sa présence sur la scène internationale. Ainsi, membre du Conseil de sécurité de l'ONU en tant qu'Etat successeur de l'URSS, elle est en outre devenue membre du Conseil de l'Europe et de l'Organisation mondiale du commerce. En 2013, elle doit assurer la présidence du G20 et, en 2014, celle du G8.

dans un état stable le grand potentiel nucléaire du pays et les armements classiques. De même, l'Etat russe est très soucieux de sa modernisation économique et industrielle, ce qui nécessite le renforcement des rapports avec l'Union européenne et d'autres partenaires. La crise financière et économique de 2008 a révélé la nécessité absolue pour la Russie de diversifier l'économie nationale, trop dépendante des prix mondiaux sur les matières premières.

Pour évoquer plus concrètement des principaux objectifs de la politique extérieure russe, il convient de se référer au Concept de la politique étrangère de la Fédération de Russie paru en 2008 (2) (ci-après Concept), qui constitue le dernier document stratégique listant les principes de la politique étrangère russe.

Selon le Concept, les principaux efforts de la Russie doivent contribuer à la réalisation d'une série d'objectifs, parmi lesquels nous relèverons : la création de conditions extérieures favorables à la modernisation du pays, la nécessité de mettre l'économie sur la voie d'un développement innovant, l'impératif d'augmenter le niveau de vie de la population, de consolider la société, de renforcer les bases du régime constitutionnel, de l'Etat de droit et des institutions démocratiques, le souci de favoriser la mise en œuvre des droits et libertés de l'homme. Le Concept relève également les grandes priorités de la politique extérieure russe dans le règlement des problèmes globaux, qu'on peut résumer ainsi : la formation du nouvel ordre mondial, la primauté du droit dans les relations internationales, le renforcement de la sécurité internationale, la coopération internationale économique et écologique, la coopération internationale en matière humanitaire et de droits de l'homme, le suivi informationnel de l'activité de politique étrangère. Dans le Concept figurent également les priorités régionales de la Russie : sans relever les dispositions consacrées à la coopération sur l'espace post-soviétique, il est à noter que parmi les principaux partenaires de la Russie en Europe sont désignés l'OSCE, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe.

Pour chacune des priorités identifiées par la Russie relativement à la politique mondiale, le Concept prévoit un certain nombre d'actions.

La Russie et le nouvel ordre mondial

Selon la perception russe, le nouvel ordre mondial doit constituer un système des relations internationales stable, basé sur les principes de l'égalité en droits, du respect réciproque et de la coopération mutuellement avantageuse des Etats, en conformité avec le droit international. L'ONU doit rester le centre de la régulation des relations internationales et de la coordination de la politique mondiale au XXI^e siècle, car elle a prouvé son caractère incontournable et possède une légitimité unique. La Russie

(2) Le texte est disponible sur le site Internet kremlin.ru/acts/785.

soutient les efforts de renforcement de son rôle coordinateur central. Cela suppose en particulier le respect inconditionnel des objectifs et des principes fixés dans la Charte de l'ONU et la mise en place des réformes rationnelles de l'ONU afin de l'adapter progressivement aux réalités politiques et économiques changeantes dans le monde : la position russe est que toute décision de création de membres supplémentaires au Conseil de sécurité de l'ONU doit être prise sur la base du plus large consentement des Etats-membres de l'ONU. La Russie attache en outre une grande importance à l'amélioration de la gouvernabilité du développement international, à la création d'un système international correctement régulé, ce qui exige un leadership collectif des Etats les plus importants du monde, système qui devra être représentatif sur le plan géographique et civilisationnel et se faire dans l'entier respect du rôle coordinateur central de l'ONU.

La primauté du droit dans les relations internationales

Le maintien et la consolidation de la légalité internationale figurent parmi les priorités de l'activité russe sur la scène internationale. La Russie se dit prête à lutter contre les violations du droit international, à s'opposer aux tentatives de réviser les normes universelles du droit international reflétées dans les documents universels que sont la Charte de l'ONU et la Déclaration relative aux principes du droit international de 1970.

Le renforcement de la sécurité internationale

La sécurité internationale dépend en large partie du respect par la Russie de ses obligations internationales dans le cadre des traités internationaux relatifs à la non-prolifération d'armes d'extermination massive, au contrôle des armements et au désarmement. Le Concept insiste sur l'obligation du respect de ces obligations et, dans cet esprit, la Russie a fait preuve de sa volonté de mener des pourparlers avec les autres puissances nucléaires afin de réduire les armes stratégiques offensives à un niveau suffisant pour maintenir la stabilité stratégique.

Pour une coopération économique et écologique internationale

La Russie cherche à créer les conditions politiques favorables à la diversification de sa présence sur les marchés mondiaux, notamment grâce à l'élargissement de la nomenclature des exportations et de la géographie de ses liaisons de commerce extérieur et d'investissement.

La défense des droits de l'homme

La Russie s'oppose fortement au néofascisme, à toute forme de discrimination raciale, au nationalisme agressif, à l'antisémitisme et à la

xénophobie, ainsi qu'aux tentatives de réécrire l'histoire et de l'utiliser pour la dramatisation de la confrontation et du revanchisme en politique mondiale. Elle souhaite également intensifier l'interaction avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour renforcer les normes en matière de la défense des droits de l'homme, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de double standard.

Chacune des priorités décrites ci-dessus pourrait en soi devenir le sujet d'une étude spécifique et appeler un certain nombre des remarques complémentaires. L'une des questions d'importance majeure aujourd'hui est celle du caractère juridique des normes internationales. A l'heure actuelle, la réglementation juridique internationale peut être comparée, dans une certaine mesure, à la réglementation financière mondiale : les marchés financiers mondiaux sont en constante évolution, tandis que la régulation financière mondiale s'avère soit absente, soit insuffisante. La violation du droit international est constamment soulignée par l'Etat russe ; ces infractions sont devenues nombreuses, de sorte qu'on peut même parler d'une certaine tendance négative apparue ces dernières années. L'un des derniers exemples en date renvoie à la position de la Russie sur la question des ventes d'armes aux représentants de l'opposition syrienne. La Russie est l'un des rares pays qui, depuis le début du conflit, appelle à un règlement pacifique de la crise syrienne. La position russe est très claire : toute forme d'assistance armée dans ce cas serait une violation directe de la Déclaration relative aux principes du droit international, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970, qui dispose, entre autres, que « *tous les Etats doivent aussi s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées subversives ou terroristes destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat ainsi que d'intervenir dans les luttes intestines d'un autre Etat* ».

LES RAPPORTS DE LA RUSSIE
AVEC LES PRINCIPAUX ACTEURS INTERNATIONAUX
SUR LE CONTINENT EUROPÉEN

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CE) forment le paysage politique, économique, culturel et social européen et contribuent à la formation de l'espace juridique commun. La Russie fait partie de l'OSCE et du CE ; elle entretient avec l'UE des rapports de partenariat, tandis que l'interdépendance économique et commerciale entre la Russie et l'UE grandit avec les années, ce qui n'est pas sans influencer toute l'Europe.

Il convient de remarquer que, à l'heure actuelle, malgré les critiques qui lui sont adressées, l'OSCE est le seul outil paneuropéen ayant pour principal but la préservation de la paix sur le Vieux Continent ; de ce fait, l'analyse des rapports de la Russie avec cette organisation sera abordée principalement sous l'angle sécuritaire. des questions d'ordre sécuritaire. Les

relations entre la Russie et le Conseil de l'Europe renvoient quant à elles à la problématique des valeurs fondamentales, cela, d'autant que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) connaît une importance croissante – on peut même espérer que ce texte, parce qu'il est, d'une certaine manière « le plus universel au niveau européen » des traités relatifs aux droits de l'homme, pourrait constituer l'assise des fondements de l'espace juridique de la « Grande Europe ».

La Russie et l'OSCE

L'une des questions les plus discutées par les hommes politiques, les diplomates et les juristes russes concerne la construction du nouveau système de sécurité en Europe. Le nombre d'experts russes croyant à la capacité de l'OSCE à jouer un rôle constructif dans le renforcement de la sécurité européenne se réduit graduellement (3), ce qui met en évidence la nécessité de réformer le Processus d'Helsinki.

Lancé en 1975, le Processus d'Helsinki s'est traduit par la signature, dans la capitale finlandaise, de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Ce document devait constituer le fondement d'un nouveau système de sécurité européen à l'époque de la Guerre froide. Comme on le sait, l'Acte final d'Helsinki ne fut pas présenté à la ratification par les Etats signataires et le corps de l'Acte final contient une clause spéciale précisant qu'il ne doit pas être enregistré au Secrétariat de l'ONU. De plus, dans le Préambule de l'Acte, les propositions concrètes incluses dans le texte sont présentées comme des « recommandations », ce qui atteste de leur caractère non obligatoire. Ces caractéristiques prouvent que les Etats signataires de l'Acte final d'Helsinki refusaient d'avance toute l'idée de se soumettre au régime d'un accord international classique dans le sens de la Convention sur les droits des traités de 1969.

De même, a longtemps manqué une vision claire de la forme institutionnelle de la Conférence d'Helsinki, puisque la CSCE représentait simplement un cycle des conférences européennes qu'on ne pouvait pas ranger dans le système des organisations internationales. Ainsi, le Processus d'Helsinki se présente comme le résultat de la réalisation de la volonté politique des chefs des Etats et des gouvernements signataires de l'Acte final d'Helsinki. Ces derniers ont entamé la construction d'un système de sécurité européenne sans formuler de règles juridiques obligatoires, ni créer une véritable organisation intergouvernementale. Les Etats signataires de l'Acte final d'Helsinki ont certes réalisé à ce moment le rapprochement maximal, compte tenu du contexte politique de l'époque, probablement le seul possible à cette époque, mais il n'en reste pas moins que le Processus

(3) Cf. В. С. ВОРОНКОВ, *Хельсинки процесс и европейская безопасность. Что дальше?*, МГИМО-Университет, 2012.

d'Helsinki a montré au fil du temps ses insuffisances, liées à notamment une quasi-absence de réglementation juridique contraignante et d'institutionnalisation. Ces imperfections se sont manifestées lors de la dissolution de l'Union soviétique, marquant la fin de confrontation entre l'Ouest et l'Est. Il est évident que la formation de l'espace juridique européen sur tout le continent et non seulement dans sa partie ouest appelle la réforme des anciens instruments de coopération internationale, avec la mise en place de normes juridiquement contraignantes dont le respect soit assuré par des institutions effectives.

Il faut remarquer que, déjà en 1994, lors du Sommet de Budapest, la Russie a proposé de créer, sur la base de la CSCE, une organisation intergouvernementale internationale, fondée sur le Traité et dont les décisions auraient été obligatoires pour ses membres. Les propositions russes n'ont pas été soutenues et, jusqu'à présent, le processus de l'institutionnalisation n'est pas achevé. La transformation de l'appellation « CSCE » à la désignation actuelle – l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) – traduit certes la volonté des Etats participants d'intensifier les consultations politiques entre les Etats participants, mais, par-delà cet objectif bien compréhensible, on constate actuellement le refus pratiquement complet de la pratique de la convocation des sommets de l'OSCE (4).

A l'heure actuelle, l'activité de l'OSCE soulève de nombreuses critiques de la part de la Russie. Selon cette dernière, la mission de l'Organisation et ses fonctions restent incertaines et les objectifs communs fixés dans le Traité ne sont pas atteints. Plus concrètement, Moscou déplore que, dans le cadre de l'OSCE, ne soient pas définies et adoptées de manière consensuelle les règles de travail des observateurs de l'Organisation lors des élections dans les Etats participants. Il est en outre regretté que ne soit pas exécutée, dans plusieurs Etats membres de l'OSCE – à la différence de la Russie –, la recommandation de l'Organisation d'ajouter à la législation interne l'obligation d'inviter aux élections des observateurs étrangers. Cette question a été soulevée également au cours de la visite officielle en Ukraine, le 19 octobre 2012, du ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov : le diplomate russe a souligné que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme n'applique pas des règles de travail uniques en ce qui concerne l'organisation du *monitoring* des élections dans les Etats membres de l'OSCE. Il en a profité pour proposer le soutien de la Russie à l'Ukraine – qui doit assurer la présidence de l'OSCE en 2013 – pour toute initiative destinée à renforcer l'Organisation.

La Russie a également formulé des reproches plus importants envers l'OSCE. Selon des experts russes, se manifeste depuis quelques années une tendance à conférer un caractère réglementaire obligatoire aux documents

(4) Le dernier sommet de l'OSCE a eu lieu à Astana (Kazakhstan) en 2010.

approuvés dans le cadre OSCE/CSCE, dès lors qu'ils concernent des pays restant en dehors de l'OTAN. Inversement, sont niés aux mêmes documents tout caractère normatif et toute obligation d'exécution quand des Etats membres de l'OTAN sont concernés.

Avec l'adhésion à l'OTAN, ces dernières années, de nouveaux Etats déjà membres de l'OSCE, cette dernière se transforme lentement, selon la perception russe, en un outil de réalisation de la politique de l'OTAN. Malgré les tendances positives dans les relations russo-américaines, qui font suite à la politique de « redémarrage » initiée par les Etats-Unis, la Russie ne peut pas sérieusement compter, dans un avenir proche, sur un changement du système actuel de sécurité européenne, lequel reste centré sur l'OTAN. Moscou voit là, à terme, un risque d'instrumentalisation de l'OSCE par l'OTAN, ce qui pourrait conduire à la sortie de la Russie du Processus d'Helsinki. Or, il est évident que l'OSCE, sans participation active de la Russie, perdra l'essentiel de sa raison d'être.

Malgré les efforts successifs de la Russie et d'autres pays de l'espace post-soviétique pour transformer l'OSCE en lui attribuant un rôle de premier plan dans la construction du système de sécurité européenne, aucun progrès n'est observable. Dans la plupart des cas, les initiatives russes sont ignorées. Comme l'a justement remarqué le ministre russe des Affaires étrangères russe au sujet du dialogue dans le cadre de l'OSCE : « *c'est une chose quand, lors de sa réalisation [d'un dialogue], les parties ne parviennent pas à un accord, c'en est une autre quand on refuse le dialogue en général* » (5). Cette tendance dans les rapports Occident-Russie a été aussi remarquée par les experts occidentaux (6).

Pour dépasser ces difficultés, la Russie travaille à la conclusion d'un nouveau traité de sécurité européenne, dont les dispositions, de caractère obligatoire, reposeraient sur le principe de l'indivisibilité de la sécurité. Cette idée a été défendue par le Président de la Russie, Dmitri Medvedev, dans son discours à la World Policy Conference, en octobre 2008 : « *Les événements dans le Caucase n'ont fait que confirmer la pertinence absolue de l'idée d'un nouveau traité de sécurité européenne. A l'aide de [ce traité], il est tout à fait possible de fonder un système unifié et fiable de sécurité universelle. Ce système doit être égal pour tous les Etats – sans que qui que ce soit se trouve isolé et sans qu'il y ait des zones avec des niveaux différentes de sécurité. Il doit viser à rassembler tout l'espace euro-atlantique sur la base de règles*

(5) Le discours et les réponses du ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie S. V. Lavrov lors de la conférence de presse faisant suite à l'achèvement des négociations avec le ministre des Affaires étrangères d'Ukraine K. I. Grischenko, à Kiev, le 19 octobre 2012, sont disponibles sur le site Internet www.mid.ru.

(6) Cf. Isabelle FACON, « La crise géorgienne, un tournant dans les relations de sécurité Russie-Occident ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009.

du jeu uniques. Et à réaliser nos garanties communes de sécurité pour de longues années dans une forme juridiquement contraignante » (7).

Cette initiative du Président russe a été soutenue par l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, lors de la préparation de la Déclaration commune du 18 novembre 2009. Elle a reçu également un accueil favorable de la part de certains Etats occidentaux, parmi lesquels la France et l'Allemagne, et n'a été directement rejetée par aucun pays concerné (8). Cela étant, au sein de l'OSCE, le dialogue officiel sur un projet de nouveau traité de sécurité européenne n'est toujours pas entamé. Il est pourtant évident qu'un nouveau texte pourrait devenir le document constitutif d'une nouvelle organisation internationale et se révéler un facteur favorable à la formation de l'espace juridique européen.

La Russie et l'Union européenne

Les experts soulignent le changement de l'évaluation russe de l'Union européenne et constatent le remplacement du qualificatif « majeure », pour évoquer l'importance et l'intensité du lien UE-Russie dans le Concept de politique étrangère russe de 2000 (9), par « l'un des » dans le Concept de 2008 (10). Ce changement s'explique par le « renforcement de la confiance en soi de la Russie » suite à des années de « boom » pétrolier, en particulier à partir de 2008 (11). La capacité de la Russie à surmonter les épreuves historiques, la confiance dans son potentiel économique, le gigantisme du territoire et ses ressources naturelles sont les ressorts de cette confiance retrouvée.

Les rapports UE-Russie reposent, d'un point de vue juridique, sur un accord de partenariat et de coopération (APC) signé en 1994 (12) et destiné à fournir un cadre approprié au dialogue politique. Saluant les efforts de la Russie visant à développer son économie, à accompagner la transition vers une économie de marché et à promouvoir les échanges et les investissements (13), ce document vise à jeter les bases d'une coopération dans les domaines législatif, économique, social, financier, scientifique, technologique et culturel. Il instaure un dialogue politique de haut niveau qui, inspiré de celui prévu par les accords d'association conclus avec les

(7) Discours du Président de la Fédération de Russie, D. A. Medvedev, World Policy Conference, Evian, 8 oct. 2008, disponible sur le site Internet www.kremlin.ru.

(8) Cf. Isabelle FACON, *op. cit.*

(9) Le texte est disponible sur le site Internet www.mid.ru.

(10) *Id.*

(11) A. MOSHES, « Les relations UE-Russie : une regrettable continuité », *Questions d'Europe*, n° 129, 23 fév. 2009, p. 2.

(12) Décision 97/800/CE relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *JOCE*, L 327, 28 nov. 1997, pp. 3-69.

(13) A cet égard, cf. J. RAUX, « Un partenariat aux finalités spécifiques », in J. RAUX / V. KOROVKINE (dir.), *Le Partenariat entre l'Union européenne et la Russie*, Apogée, Rennes, 1998., pp. 9 et suiv.

pays d'Europe centrale et orientale et les Etats baltes, est fondé sur les valeurs et principes communs relatifs au respect des droits de l'homme et a pour objectif, en renforçant les liens entre les parties, d'assurer « *une plus grande convergence des positions internationales d'intérêt mutuel, augmentant ainsi la sécurité et la stabilité* » (article 6). Des structures spéciales sont prévues pour conférer une certaine régularité et un certain contenu à ce dialogue, au niveau gouvernemental, administratif ou parlementaire : est ainsi créé un Conseil de coopération à l'échelon ministériel, chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord, Conseil où sont représentés les membres du Conseil de l'Union, ainsi que de la Commission européenne et le gouvernement du pays ainsi lié à l'Union ; est également instituée une Commission parlementaire de coopération, composée de membres du Parlement européen et de parlementaire du partenaire de l'Union.

L'APC UE-Russie fait référence au respect de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi qu'aux principes du droit international, considérés comme « *un élément essentiel* » au sens de l'article 60 § 3 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Ainsi, l'article 2 de l'APC dispose que « *le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme consacrés notamment par l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe inspire les politiques intérieure et extérieure des parties et constitue un élément essentiel du partenariat et du présent accord* » (14). Il est à noter que l'APC avec la Russie contient également des clauses de sauvegarde permettant aux parties de réagir en cas de violation des dispositions considérées comme essentielles : l'article 107 prévoit ainsi la possibilité pour une partie de prendre des « *mesures appropriées* », sous condition de fournir au Conseil de coopération tous les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation – cette condition n'est pourtant pas obligatoire dans les « *cas d'urgence particulière* ». La Déclaration commune relative à l'article 107, annexée à l'APC UE-Russie, précise d'ailleurs qu'il s'agit ici bien de la violation de l'élément essentiel de l'accord, c'est-à-dire de la violation des droits de l'homme (article 2 de l'APC).

Selon la position de Bruxelles, l'entrée en vigueur de l'APC UE-Russie n'a pas eu les retombées significatives qu'on pouvait escompter en ce qui concerne la consolidation et le développement au sein de l'ordre juridique russe des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme, principes considérés comme « *la pierre angulaire de l'Union européenne* » (15). Sept ans après l'entrée en vigueur de l'APC avec la Russie,

(14) Décision 97/800/CE relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part., *op. cit.*, p. 5. ; cf. aussi, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(2004) 106, 9 fév. 2004.

(15) Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les relations extérieurs pour 1996-1999, COM(2000) 726 final, 14 nov. 2000.

la Commission européenne s'interrogeait toujours sur la capacité de son partenaire russe à construire la démocratie et à respecter les valeurs communes sur lesquelles l'UE entend bâtir son « partenariat stratégique » avec la Russie (16).

De leur côté, les dirigeants et les experts russes regrettent volontiers le caractère peu démocratique de certaines politiques de Bruxelles. Ainsi, V. N. Likhachev, auparavant représentant de la Fédération de Russie auprès de l'UE, tout en soulignant les progrès réalisés par les partenaires dans les différents domaines, attire l'attention sur la nécessité de faire face à « *la masse critique* » accumulée dans les rapports depuis l'entrée en vigueur de l'APC UE-Russie, le 1^{er} décembre 1997. Selon cet ancien ambassadeur, les tensions existantes sont dues en partie « *au "subjectivisme" des institutions de l'Union européenne* », qui se manifeste plus concrètement « *dans la politisation des dossiers économiques, dans la non-reconnaissance de longue durée du statut d'un Etat à l'économie de marché, ce qui ne traduit aucunement les progrès accomplis par la Russie, dans la subordination de l'adhésion de la Russie au sein de l'OMC au respect des critères qui sortent des règles couramment utilisées dans la pratique internationale, dans la non-prise en compte des inquiétudes russes relatives à l'élargissement de l'UE* » (17).

Une réflexion sur l'origine des difficultés et des malentendus séparant les deux acteurs s'impose. Un premier facteur de cette situation réside, sans doute, dans le caractère récent des relations entre la Russie et l'Union européenne, surtout dans les domaines non économiques. De fait, ce n'est qu'au cours de ces dernières années que le partenariat russo-européen a commencé à véritablement prendre de l'ampleur pour ce qui concerne, par exemple, les consultations sur les questions internationales ou encore les différents volets des politiques de sécurité. Le domaine relatif aux droits fondamentaux ne constitue pas non plus l'axe principal des rapports de partenariat.

Une autre difficulté de fond dans l'édification de partenariat UE-Russie procède de la différence de nature entre les deux protagonistes, avec d'un côté « *un Etat qui est profondément défensif quant à sa souveraineté et sa territorialité* », de l'autre « *une association dans laquelle la souveraineté est mise en commun et les notions traditionnelles de territorialité sont diluées* » (18). Autrement dit, le dialogue ne peut qu'être complexe entre l'Union européenne, groupement d'Etats contraints à des abandons de souveraineté, et la Russie, Etat fédéral centralisé, profondément jaloux de

(16) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(2004) 106, 9 fév. 2004 : la Commission y constate « *l'affaiblissement des valeurs que l'Union européenne et la Russie (en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE) se sont engagées à respecter* » et fait part d'« *interrogations quant à l'engagement et à la capacité de la Russie à défendre les valeurs fondamentales européennes et universelles et à poursuivre ses réformes en matière de démocratie* » qu'elle retirait de ce constat.

(17) В. Н. Лихачев, « Россия и Европейский союз », *Международная жизнь*. N° 12, 2002.

(18) D. LYNCH, « Russia faces Europe », *Russia and Eurasia Review*, vol. II, 2003, p. 14.

sa souveraineté et de son autonomie et, par conséquent, peu enclin à accepter les contraintes qu'un « partenariat stratégique » digne de ce nom supposerait.

On a aussi le sentiment que, aux yeux des deux parties, le partenariat stratégique est rendu nécessaire par la géographie, l'appartenance à un espace commun, mais que l'assise que lui conférerait l'existence d'un tissu d'intérêts communs identifiés comme tels par Moscou et Bruxelles fait toujours défaut. Les difficultés à se rejoindre sur la question – loin d'être secondaire – des valeurs communes ne font que compliquer cette recherche d'intérêts objectivement conjoints ; de fait, comment établir des intérêts communs, dans le long terme, et s'entendre sur les possibles actions à mener ensemble quand les valeurs communes devant servir de référents à l'approfondissement des rapports bilatéraux sont source de vigoureux désaccords ?

Ce dernier aspect vient s'ajouter aux facteurs de nature proprement communautaire qui gênent le développement du partenariat UE-Russie. Ainsi, l'action communautaire cohérente permettant de faire face aux manquements, par les partenaires est-européens, aux principes démocratiques, au respect des droits de l'homme et à celui de l'Etat de droit fait largement défaut. Déjà en 1999, le Commissaire des relations extérieures, Chris Patten, a relevé ce point lors d'un forum de discussion de l'UE sur les droits de l'homme, reconnaissant que la Commission avait été critiquée pour n'avoir pas de stratégie cohérente pour ses activités en faveur des droits de l'homme (19). Les instruments juridiques mis à la disposition des instances de l'Union européenne sont insuffisants.

La méthode APC appelle plusieurs remarques. Ce type d'accord dessine une vision technique plutôt que politique de la relation, portant essentiellement sur les questions commerciales et économiques. Comparé à d'autres accords de l'UE avec des tierces parties, comme par exemple les accords de stabilisation et d'association (ASA) destinés aux pays situés à l'ouest des Balkans, l'APC ne contient aucun potentiel d'évolution, ni la moindre perspective d'adhésion. De fait, le cadre général des APC conclus avec les pays de l'espace post-soviétique ne répond pas à l'objectif de la promotion des valeurs européennes au sein des ordres juridiques nationaux des partenaires est-européens.

Les faiblesses de la méthode APC ont été assez vite comprises par les parties, désireuses d'approfondir et d'élargir leurs rapports mutuels. Conformément à la décision prise lors du Sommet de Saint-Pétersbourg de mai 2003 (20), les dirigeants de l'UE et de la Russie ont adopté, lors du

(19) Déclaration du commissaire Chris Patten, Forum de discussion de l'UE sur les droits de l'homme, Bruxelles, 30 nov. 1999, disponible sur le site Internet www.europa.eu.int/comm/dgla/human‗rights/intro.

(20) Lors du Sommet de Saint-Pétersbourg (31 mai 2003), a été décidée la création à terme, dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération, de quatre espaces communs : un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et un espace pour la recherche et l'éducation, y compris les aspects culturels.

15^e Sommet UE-Russie, le premier entre l'UE à 25 et la Russie, qui a eu lieu le 10 mai 2005 à Moscou, des feuilles de route portant sur la création de quatre espaces communs.

L'analyse du contenu de ces feuilles de route permet de constater l'importance accordée par les parties aux valeurs fondamentales. Ainsi, la feuille de route sur l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, tout en confirmant la détermination des parties à consolider encore leur partenariat stratégique sur la base de valeurs communes, souligne la volonté des parties de renforcer « *leur coopération par la mise en œuvre d'engagements internationaux, le respect du principe de non-discrimination, notamment la lutte contre toute forme d'intolérance et de racisme, le respect des droits des personnes dans les Etats membres de l'UE et en Russie, y compris ceux des immigrés et des personnes appartenant à des minorités, et le respect des droits fondamentaux et des libertés fondamentales définis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (Préambule) (21). Toutefois, ces feuilles de route, bien que définissant des objectifs communs pour les relations UE-Russie, restent très vagues et sont dépourvues de tout caractère contraignant. Les partenaires ont très peu progressé sur la voie de la réalisation des quatre espaces communs, y compris dans le domaine culturel, lequel à première vue devrait poser moins de problèmes de mise en place (22).

A l'heure actuelle, il est évident, que les accords de partenariat et de coopération doivent être réexaminés en tenant compte de l'expérience déjà acquise dans le cadre de leur application. Lors d'un Sommet UE-Russie à Khanti-Mansiisk en 2008, a été décidé de préparer un nouvel accord. Depuis lors, les deux parties ont suivi les différentes étapes du processus de négociations, lesquelles s'avèrent fluctuantes et laborieuses. Certains obstacles ont été définitivement surmontés. Le fait que la Russie soit devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce va certainement débloquent les discussions sur le volet commercial d'un futur accord UE-Russie. On arrivera donc tôt ou tard à un nouvel accord sur les relations UE-Russie.

Reste la question des rectifications à apporter au régime juridique des relations de partenariat. En premier lieu, doit être réexaminée la définition des valeurs européennes, qui sont considérées comme formant l'élément essentiel de l'APC UE-Russie. Actuellement, bien que l'article 2 de l'APC fasse référence au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme tels que définis notamment dans l'Acte final d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de l'OSCE, le caractère général de cette référence, ainsi que les particularités propres aux instruments juridiques mentionnés ne peuvent

(21) Conseil de l'Union européenne, 15^e Sommet UE-Russie, Communiqués de presse 110 n° 8 799/05, n° 8 799/05 ADD 1.

(22) A cet égard, cf. Rustam KASYANOV, « Aspetti di diritto della collaborazione culturale tra Russia e UE. Le basi ideologiche e culturali della Collaborazione tra Russia e Unione Europea », *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS*, nov. 2011, pp. 45-52.

évidemment contribuer à la bonne exécution de l'article en cause. On pourrait considérer que la référence expresse à la CEDH, à laquelle la Russie et l'Union européenne ont accédé après la signature de l'APC UE-Russie, pourrait constituer le socle d'affirmation des valeurs communes. Cette référence expresse à la CEDH aurait pour résultat l'accroissement du rôle de la CEDH au sein de l'ordre juridique russe.

Une autre rectification concerne la structure générale de l'APC UE-Russie. Il s'agira de remédier au fait que l'accord est essentiellement économique et commercial. Cette tâche sera résolue partiellement suite à l'entrée de la Russie à l'OMC. De ce fait, l'UE perdra son statut de partenaire privilégié et ne sera que l'un des partenaires de la Russie, ce qui aura pour conséquence la suppression d'environ un tiers des articles de l'accord de 1994.

Il est à noter que l'Union européenne et la Russie ont des positions divergentes quant à la structure d'un nouvel Accord. Les négociateurs de l'UE défendent la nécessité de signer un accord touchant à toutes les questions, sans exception. La position russe est plutôt minimaliste : Moscou estime important de conclure un accord moins ambitieux, ne réglant pas tout un éventail des questions bilatérales, mais susceptible d'être complétée au fur et à mesure de l'avancée des rapports des partenaires. Dans les deux cas, il est très important que les différents niveaux de priorité soient établis ; cela permettrait de faciliter un choix rationnel et pleinement défendable. Actuellement, il apparaît impossible de poursuivre parallèlement la progression vers des objectifs différents, en particulier dans des situations où des objectifs étroitement liés aux valeurs communes sont en jeu. De même, il est très important de préparer un accord très clair et facile à exécuter, ce qui pourrait entraîner son application directe en cas de contradictions avec la législation russe. L'effet direct de l'accord pourrait en soi constituer un grand pas vers la construction d'un espace juridique commun entre les partenaires.

La Russie et le Conseil de l'Europe

La CEDH occupe désormais une place importante dans l'ordre juridique de la Russie. La question de la reconnaissance de la Convention comme partie intégrante du système juridique russe peut être résolue grâce à une série de dispositions de la Constitution russe (article 17 § 1, article 15 § 4, article 46 § 3) : la Fédération de Russie peut ainsi être classée parmi les pays où cette question est réglée au niveau de la législation constitutionnelle. En cas de violation des droits garantis par la CEDH, les dispositions de cette dernière peuvent être reconnues par les organes judiciaires en tant que normes d'application directe (article 46 § 3) et peuvent être opposées aux normes de la législation interne (article 15 § 4). Pour ces raisons et compte tenu de l'importance accordée aux droits de l'homme dans la Constitution (article 17 § 1), la CEDH donc occupe dans le système juridique russe une position prééminente, laquelle, même si elle n'excède pas le rang

constitutionnel, du moins s'en rapproche fortement. On pourrait donc inclure la Fédération de Russie dans le groupe des pays comprenant la Belgique, la Grèce, la Suisse ou encore l'Espagne. Il en est de même de la France, dont les dispositions constitutionnelles semblent proches de celles prévalant en Russie, l'article 55 de la Constitution de la République française prévoyant que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* » (23).

Selon l'ancien juge de la Cour européenne des droits de l'homme, A. I. Kovler, qui a analysé la Constitution de la Russie au regard du droit européen des droits de l'homme, l'article 15 § 4 et l'article 17 § 1 de la Constitution russe sont conformes au Statut du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux dispositions de la CEDH, plus particulièrement à son Préambule et à son article 1, qui fixe « *obligation de respecter les droits de l'homme* ». En examinant l'article 46 § 3 de la Constitution, A. I. Kovler souligne que « *l'universalisation du statut juridique de la personnalité en conformité avec les standards internationaux et européens trouve dans la Constitution une expression adéquate sous la forme de la reconnaissance de la possibilité de la protection internationale des droits de l'homme [...] Cette norme est un analogue évident de l'article 34 de la Convention européenne "Les recours individuels"* » (24). L'auteur remarque en outre que la Russie, ayant signé et ayant ratifié la CEDH, a reconnu de ce fait – selon l'article 46 de la Convention –, « *la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme et le caractère obligatoire de ses décisions. Au niveau pratique cela signifie que la Fédération de Russie, en tant qu'Etat défendeur et en cas de reconnaissance par la Cour de la violation d'un des droits du requérant qui est reconnu par la Convention, est obligée de prendre des mesures de caractère individuel (restitution in integrum), ainsi que des mesures de caractère général (par exemple, la révision de certaines dispositions de la législation interne, la prise des actes juridiques spéciaux etc.)* » (25).

De manière générale, il convient d'indiquer que, dans la doctrine russe, on accorde de plus en plus d'attention à la question du rapport entre les normes de droit international et celles de droit interne. Ainsi, S. J. Marochkin estime que « *les normes universellement admises du droit international (sur une forme contractuelle) ont la priorité sur les lois russes* » (26). Selon T. N. Nechataeva, les principes universellement admis du droit international ont, dans le système juridique de la Russie, priorité par rapport aux normes du droit national, y compris de nature

(23) Cf. F. LUCHAIRE / G. CONAC (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, Paris, 1987 (2^e éd.), p. 24.

(24) А. И. КОВАЛЕР, « Европейское право прав человека и Конституция России », *Ж.Р.П.*, n° 3, 2004.

(25) *Id.*

(26) С. Ю. МАРОЧКИН, « Соотношение юридической силы норм международного и внутригосударственного права в правовой системе России », *Р.Ю.Ж.М.*, n° 2, 1997.

constitutionnelle (27). La position de la Cour constitutionnelle, exprimée dans l'opinion de son juge O. I. Tiounov, est à cet égard caractéristique : « *la Cour considère que les principes et les normes universellement admis du droit international, ainsi que les accords internationaux de la Russie, ont priorité par rapport aux lois internes en cas de contradiction entre les normes juridiques internationales et la législation* » (28). I. I. Lukashuk a attribué un niveau supérieur aux principes et aux normes universellement admises relatives aux droits de l'homme : « *on peut parler avec certitude de la primauté des normes universellement admises relatives aux droits de l'homme dans le système juridique de la Russie* » (29). Comme on le voit à partir de ces illustrations, existe dans la science juridique russe une tendance manifeste à la reconnaissance de la position prééminente du droit international dans le système juridique national.

Reste à savoir si la base normative de la Russie en général suit la même tendance et quelles sont les principales lacunes qui n'ont toujours pas trouvé leur résolution. À l'heure actuelle, il ne serait pas abusif de dire qu'au sein de l'ordre juridique russe la compréhension des droits de l'homme s'est considérablement approfondie sous l'influence de la CEDH et d'autres instruments européens. Les normes et principes européens en la matière trouvent pour la plupart d'entre eux désormais leur place dans le droit russe. Depuis 1992, la Russie participe activement aux programmes intergouvernementaux dans le domaine des droits de l'homme et des réformes juridiques. Bien avant l'entrée officielle au Conseil de l'Europe, elle a adopté une série de lois fédérales qui traduisent sa volonté de procéder à la réforme de son système juridique. Ce qui s'est déroulé durant l'année 1993 est très significatif de ce point de vue. En dehors de la nouvelle Constitution russe, plusieurs lois fédératives ont vu le jour. On assiste donc au renforcement de la protection judiciaire des droits et des libertés des citoyens russes (30). Les Russes se voient reconnus des possibilités supplémentaires en ce qui concerne la liberté de circuler et de séjourner sur le sol russe (31). Les droits des réfugiés sont également confirmés et précisés (32).

(27) Cf. T. N. НЕШАТАЕВА, *Иностранцы предприниматели в России. Судебно-арбитражная практика* 1998.

(28) О. И. ТИУНОВ, « О применении Конституционным Судом Российской Федерации норм международного права », Первая науч.-практ. конф. по вопросам применения норм международного права российскими правоохранительными органами, 1996.

(29) И. И. ЛУКАШУК, *Нормы международного права в правовой системе России*, 1997.

(30) Loi sur « le recours en justice contre les actes et les décisions violant les droits et les libertés des citoyens », 27 avr. 1993 (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, n° 19, 1993).

(31) Loi sur « le droit des citoyens de la Fédération de Russie de circuler et de choisir librement le lieu de résidence au sein de la Fédération de Russie », 25 juin 1993 (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, n° 11, 1993).

(32) Loi sur « le statut des réfugiés », 19 fév. 1993 (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, n° 12, 1993).

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution russe, certaines normes de la CEDH et d'autres conventions du Conseil de l'Europe ont été incorporées dans plusieurs lois fédérales adoptées par l'Assemblée fédérale de la Russie. Ainsi, la loi fédérale relative à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (1994) (33), la loi fédérale portant sur la détention des personnes soupçonnées ou accusées de l'accomplissement des crimes (1995) (34) et d'autres actes législatifs ont apporté des garanties supplémentaires à des droits et libertés jugés comme inhérents à toute société démocratique : le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé ni de subir des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et l'inviolabilité personnelle, le droit à la protection judiciaire efficace.

Le Code civil (partie 1, 1994) (35) et le Code de la famille (1995) (36) ont intégré des droits appelés à assurer l'inviolabilité de la vie privée : le droit de chacun de se déplacer librement et de choisir son lieu de résidence ; le droit au respect de la vie personnelle et familiale, du domicile et de la correspondance ; le droit au respect de la propriété privée ; le droit à la dignité humaine, etc. La législation russe se voit complétée par des normes protégeant l'activité professionnelle, politique et sociale de la personne. La liberté de conscience et de religion, la liberté d'expression, la liberté de réunions et d'associations, le droit à la participation aux élections, le droit à la formation ont également été consacrés.

Lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, la Russie s'est proposée d'apporter plus d'une trentaine de modifications à sa base législative. Entre autres, elle s'est engagée à adopter une loi créant une institution de l'*ombudsman* en Russie. La nécessité de cette institution est apparue au début des années 1990, lorsque la société russe s'est engagée sur la voie des réformes démocratiques. L'institution de l'*ombudsman* a finalement été prévue par la Constitution russe (article 103 § 1, point д) (37). En février 1994, les parlementaires russes ont désigné S. A. Kovalev à ce poste ; par la suite, en février 1997, une loi fédérale relative au statut de l'*ombudsman* de la Fédération de Russie a été approuvée (38) : elle définit les modalités de nomination de l'*ombudsman*, établit la liste de ses compétences et de ses activités. Cette institution est créée en vue de « protéger les administrés contre les dysfonctionnements de l'administration

(33) Loi fédérale sur « La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie », 21 juil. 1994 (C. 3. PΦ, n° 13, 1994).

(34) Loi fédérale sur « la détention des personnes soupçonnées ou accusées de l'accomplissement des crimes », 15 juil. 1995 (C. 3. PΦ, n° 29, 1995).

(35) Code civil de la Fédération de Russie, partie 1, 1994 (C. 3. PΦ, n° 32, 1994).

(36) Code de famille de la Fédération de Russie, 1995 (C. 3. PΦ, n° 1, 1996).

(37) Cf. la Constitution de la Fédération de Russie, 12 déc. 1993 (*Конституция РФ, Официальный текст*, Норма, 2004).

(38) Loi fédérale sur « le statut de l'ombudsman de la Fédération de Russie », fév. 1997 (C. 3. PΦ, n° 9, 1997).

de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organe chargé d'une mission de service public » (39).

Ce n'est là qu'un bref exposé des principales modifications apportées à la législation russe depuis l'entrée de ce pays au Conseil de l'Europe. Les standards européens trouvent leurs échos dans plusieurs normes juridiques de la Russie (40). De ce point de vue, la Russie se trouve sur une bonne trajectoire, malgré le fait que certains problèmes subsistent encore, parmi lesquels le plus connu est celui de l'abolition de la peine de mort.

Lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, la Russie s'est engagée à signer et ratifier le Protocole n° 6 à la CEDH concernant l'abolition de la peine de mort. Entre-temps, le gouvernement russe a été tenu d'établir un moratoire sur la peine de mort (41). Pourtant, les obligations souscrites n'ont pas été respectées. Dans sa résolution du 29 janvier 1997, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe souligne le fait que, depuis le 4 août 1996, les peines de mort ne sont plus exécutées en Russie, mais, parallèlement, attire l'attention du gouvernement russe sur ce problème. En effet, la Russie n'a pas rempli ses obligations dans ce domaine car elle n'a pas déclaré officiellement l'introduction du moratoire sur la peine de mort qui devait se traduire par l'adoption d'une loi correspondante (42).

A l'heure actuelle, la peine capitale n'est plus prononcée en Russie. Le 19 novembre 2009, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie s'est exprimée en faveur de la prolongation du moratoire sur la peine de mort. En revanche, la décision d'une abolition définitive de la peine de mort revient finalement à la Douma, qui doit voter une loi en ce sens, alors que certains députés n'y sont pas favorables.

Pour ce qui est de la pratique jurisprudentielle russe en matière des droits fondamentaux, il est à noter que les standards européens s'implantent de plus en plus dans le système juridique russe grâce aux arrêts rendus par les différentes instances judiciaires. L'exemple de la Cour constitutionnelle russe est assez éloquent : sur une période de quelques années seulement, la Cour constitutionnelle a déjà adopté une bonne vingtaine d'arrêtés qui se réfèrent directement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, attirant ainsi l'attention du législateur russe sur la non-conformité de plusieurs lois russes non seulement à la Constitution, mais aussi et avant tout à la CEDH et à l'acquis jurisprudentiel européen

(39) *Id.*

(40) Cf. E. TORKUNOVA, « L'influsso del diritto dell'UE sulla legislazione russa. Le basi ideologiche e culturali della Collaborazione tra Russia e Unione Europea », *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS*, nov. 2011, pp. 145-156.

(41) Avis de l'Assemblée parlementaire n° 193 relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, doc. 7 443, Rapport de la commission des questions politiques (rapporteur M. Muehlemann), et doc. 7 463, Avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur M. Bindig).

(42) Résolution de l'Assemblée parlementaire n° 1 111 relative au respect de l'engagement souscrit par la Russie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe de mettre en place un moratoire sur les exécutions capitales, texte adopté par l'Assemblée le 29 janvier 1997 (5^e séance). Cf. aussi Mme WOHLWEND, Rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, doc. 7 746.

en la matière. C'est un résultat assez significatif, surtout si on tient compte du fait que la Cour constitutionnelle est considérée comme l'une des autorités judiciaires suprêmes de la Fédération (article 125 de la Constitution russe).

De plus, dans le cas des affaires « russes », il est à noter que la Cour européenne des droits de l'homme, en constatant la violation des différents articles de la CEDH et de ses Protocoles (articles 2 (43), 3 (44), 5, 5-1, 5-3, 5-4 (45), 6-1 (46), 8 (47), 10 (48), 11 (49), 13 (50) et 18 (51), ainsi que le Protocole 1-1 (52)), se présente comme un mécanisme judiciaire permettant aux citoyens russes de faire face aux défaillances du système juridique national. Du point de vue substantiel, ce sont surtout les violations de l'article 3 (Interdiction de la torture), de l'article 5 (Droit à la liberté et à la sûreté), de l'article 6 (Droit à un procès équitable) de la CEDH, ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH (Durée de la procédure d'exécution et durée de la procédure) qui sont constatées régulièrement par la Cour de Strasbourg.

S'agissant des affaires « russes », on ne s'arrêtera pas davantage sur l'analyse détaillée de cette jurisprudence, car l'analyse formelle de ces arrêts ne nous permet pas de parler de certaines particularités dans l'approche de la Cour de Strasbourg lors de l'examen du contentieux est-européen. En effet, les craintes liées à l'amorce, dans l'activité de la Cour européenne des droits de l'homme, de la politique des « doubles standards » vis-à-vis des nouveaux adhérents ne s'est pas concrétisée. « *Au risque de décevoir, souligne à juste titre Florence Benoît-Rohmer, il faut constater que, dans son ensemble, le contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme des nouveaux Etats parties à la Convention ne se distingue guère de celui des démocraties occidentales, si ce n'est par quelques singularités limitées et liées aux circonstances politiques et historiques qui ont entouré leur transition démocratique. De plus, la Cour a, à l'évidence, pris soin de ne pas appliquer de standards différents aux Etats nouvellement acquis à la démocratie. Le risque d'une Europe des libertés à deux vitesses semble donc, pour le moment du moins, écarté* » (53).

(43) Cour européenne des droits de l'homme, « Troubnikov c. Russie », req. 49 790/99, 5 juil. 2005.

(44) Cour européenne des droits de l'homme, « Kalachnikov c. Russie », req. 47 095/99, Rec. 2002-VI, 15 juil. 2002.

(45) Cour européenne des droits de l'homme, « Smirnova c. Russie », req. 46 133/99 et 48 183/99, Rec. 2003-IX, 24 juil. 2003.

(46) Cour européenne des droits de l'homme, « Bourdov c. Russie », req. 59 498/00, Rec. 2002-III, 7 mai 2002.

(47) Cour européenne des droits de l'homme, « Znamenskaya c. Russie », req. 77 785/01, 2 juin 2005.

(48) Cour européenne des droits de l'homme, « Grinberg c. Russie », req. 23 472/03, 21 juil. 2005.

(49) Cour européenne des droits de l'homme, « Parti présidentiel de Mordovie c. Russie », req. 65 659/01, 5 oct. 2004.

(50) Cour européenne des droits de l'homme, « Kuzine c. Russie », req. 22 118/02, et « Klyakhin c. Russie », req. 46 082/99.

(51) Cour européenne des droits de l'homme, « Goussinski c. Russie », req. 70 276/01.

(52) Cour européenne des droits de l'homme, « Soukhoroubtchenko c. Russie », req. 69 315/01, 10 fév. 2005.

(53) Florence BENOÎT-ROHMER, « Le particularisme du contentieux concernant les pays d'Europe centrale et orientale », *L'Europe des libertés*, n° 9, 2002, p. 8.

* *

*

L'envergure et l'impétuosité des variations de l'image politique et juridique de l'Europe sont frappantes et sans précédents. Aujourd'hui, l'Europe n'est plus la même qu'il y a 15 ans, sans parler de ce qu'elle était il y a 25 ou 50 ans. Les facteurs objectifs du développement social fin XX^e-début XXI^e siècles ont provoqué la nécessité d'une plus grande unification en Europe, ainsi que la nécessité de la sauvegarde effective des intérêts interétatiques communs. Le renforcement de la coopération des Etats européens participant à différentes structures internationales est impossible sans que soit établie une base juridique sûre permettant de favoriser les rapports entre les différents acteurs. Pour cette raison, l'une des priorités des processus d'unification en Europe se trouve dans l'affermissement de la base juridique des relations interétatiques.

Au moment de sa création, le Processus d'Helsinki représentait une forme unique de coopération intergouvernementale, dont les avantages se traduisaient par son caractère flexible et mouvant, ce qui laissait supposer un avancement progressif, grâce à une large utilisation des moyens de la diplomatie multilatérale. De ce point de vue, le niveau faible de la réglementation juridique du Processus d'Helsinki à son stade initial se présente plutôt comme un atout. Il est évident que cette expérience unique pourra être sollicitée dans certains cas à l'avenir car, si cette forme de coopération intergouvernementale a bien démontré son efficacité dans les conditions du monde bipolaire, elle aura certainement du succès dans le monde avec plusieurs centres de décision. Cependant, à l'heure actuelle, il est nécessaire de passer à un nouveau stade de la coopération intergouvernementale, qui serait basé sur un fondement juridique bien solide et contraignant et assuré par les institutions effectives.

Les intérêts politiques de l'UE, en particulier les objectifs de la coopération politique dans les APC conclus avec les Etats de la CEI, y compris la Russie, démontrent l'insuffisance de ces accords, qui se caractérisent par le flou de leurs motivations. Il semble en effet que leur fait défaut ce « supplément d'âme » qui permet de traduire un acte écrit, d'accès difficile ou trop abstrait, en une volonté politique forte, partagée par toutes les parties. L'Union européenne avait-elle une claire conscience de ses motivations et avait-elle véritablement défini ses objectifs lors de la conclusion des APC ? A-t-elle répondu aux principales attentes qu'elle a, presque malgré elle, suscitées à l'Est ? La réponse à cette question ne peut être que partielle. D'une part, la politique de différenciation des actions menées par l'Union européenne à travers l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, démontre une volonté bien définie et précise. D'autre part, l'Union européenne n'a toujours pas une vision claire de ses frontières est-européennes. Il est temps que l'UE et la Russie s'appliquent à développer, dans leur intérêt commun, des relations de partenariat étroites et mutuellement profitables, qui reflètent leur importance politique, sociale

et économique et attestent dans le même temps de cet attachement aux valeurs fondamentales sans lequel toute coopération resterait incomplète et vide de sens. Ce qui est évident, c'est que l'Union européenne et la Russie ont besoin l'une de l'autre ; on ne peut pas imaginer le futur du continent européen sans un partenariat effectif et programmé à long terme. L'avènement d'une Europe de l'Atlantique à la Baltique – ou aux marches de la Russie et des autres Etats membres de la CEI et en partenariat avec eux – oblige à repenser les schémas traditionnels à partir desquels s'est développée la construction communautaire.

Enfin, la CEDH fixe des standards juridiques dans le domaine des droits fondamentaux qui sont communs aux différents Etats européens. La Convention de 1950 peut être objectivement reconnue comme l'un des accords internationaux les plus performants dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

L'affirmation de l'espace juridique européen dans les pays post-soviétiques pose encore plusieurs problèmes. L'exemple de la Fédération de Russie en est une preuve évidente. La poursuite des réformes et la correction de celles qui sont déjà en cours constituent les conditions nécessaires avant qu'on puisse parler d'intégration effective de la Russie au sein de l'espace juridique européen en matière des droits fondamentaux. Un rôle particulier dans ce processus revient aux organes judiciaires de la Russie, ainsi qu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

Par-delà toutes les difficultés actuelles dans les rapports de la Russie avec les principales organisations européennes (OSCE, UE, CE), il faudra, à l'avenir, définir un concept global de ce que doit être la « Grande Europe » au 3^e millénaire. Cette Europe devrait être un réseau institutionnel inédit, dans lequel il n'y aurait pas de puissance dominante ou hégémonique. Il devrait s'agir d'une association souple d'Etats, qui permettrait des alliances diverses sur des questions variées. Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques y serait considéré comme un objectif légitime de tous les Etats européens. Un tel concept est conforme aux objectifs de la politique extérieure russe.