

Doctrines et menaces nucléaires dans le conflit ukrainien

Nicolas HAUPAIS

Professeur, Université d'Orléans

De toutes en Ukraine, la dimension nucléaire est celle qui suscite le plus d'interrogations et d'effroi. Le conflit a, presque immédiatement, pris un tour qui l'incluait, en particulier à partir des déclarations, il est vrai inquiétantes, de Vladimir Poutine. Les questions nucléaires qui étaient devenues quelque peu ronronnantes à l'issue de la guerre froide se sont progressivement réinvitées dans l'étude des relations internationales. D'un côté, le mouvement abolitionniste est parvenu à l'adoption d'une convention d'interdiction des armes nucléaires, en 2017. Ce traité est en vigueur mais il ne concerne qu'une fraction du monde. Il se heurte à la montée persistante des tensions et à la conviction que le nucléaire militaire représente une sérieuse option dans la garantie de sa sécurité, qu'il reste un vecteur incomparable de la puissance. La classique dialectique entre la régulation par le droit et celle par la puissance trouve encore une fois à s'appliquer. Dès lors que la première déserte, elle laisse place à la seconde. Il est donc très pertinent de s'interroger sur ce que la guerre en Ukraine change à la donne.

La guerre en Ukraine : facteur d'évolutions sur les questions nucléaires ?

C'est un mélange de permanence et d'évolutions qui caractérise la situation actuelle. Mais c'est surtout l'incertitude qui domine. Les doctrines d'emploi n'ont pas officiellement varié du côté occidental comme du côté russe. Plus précisément, les canaux par lesquels sont classiquement affichées et donc infléchies les doctrines n'ont pas été employés depuis février. Les Etats de l'OTAN ne rentrent pas dans le jeu russe mais seraient contraints, sans doute, de le faire, en cas d'accroissement de la menace ou de sa réalisation. Les Etats-Unis, en particulier, ont déjà rectifié leur doctrine, dans la *Nuclear Posture Review* de 2018, en particulier après l'épisode ukrainien de 2014. Sur le nucléaire tactique, l'idée prédominante est que les Etats-Unis doivent se mettre à ce niveau. La Russie aurait baissé le niveau d'engagement des armes nucléaires, ce qui implique en retour que les Etats-Unis puissent contrer la menace : « *Russia's belief that limited nuclear first use, potentially including low-yield weapons, can provide such an advantage is based, in part, on Moscow's perception that its greater number and variety of non-strategic nuclear systems provide a coercive*

advantage in crises and at lower levels of conflict. Recent Russian statements on this evolving nuclear weapons doctrine appear to lower the threshold for Moscow's first-use of nuclear weapons. Russia demonstrates its perception of the advantage these systems provide through numerous exercises and statements. Correcting this mistaken Russian perception is a strategic imperative ». Les actuels développements de la crise ukrainienne vont certainement confirmer la pertinence, pour les Etats-Unis, d'une plus grande activité dans ce domaine.

Sur le plan du contrôle des armements, c'est la stabilité qui doit être constatée. Le traité START III, prorogé jusqu'en 2026, n'a pas subi de remises en cause dans le cadre de la nouvelle phase des hostilités. Il reste en vigueur. Pour le reste, les évolutions sont peu ou pas perceptibles.

Malgré tout, à partir de cette phase ouverte en février 2022, des évolutions nombreuses sont à prévoir ou déjà réalisées. La première, évidente, consiste dans une réévaluation désormais très claire et explicite de la menace que représente la Russie dans le cadre de la zone euro-atlantique. Cela s'est traduit par l'adoption d'un nouveau Concept stratégique lors du Sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Madrid du 28 au 30 juin 2022. Le point 6 procède ainsi à la description globale de la perception de la situation : « La zone euro-atlantique n'est pas en paix. La Fédération de Russie a violé les règles et les principes qui avaient contribué à la stabilité et à la prévisibilité de l'ordre de sécurité européen. La possibilité d'une atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de pays de l'Alliance n'est pas à exclure ». L'Alliance retrouve donc sa raison d'être originelle : faire contrepoids à la puissance russe, en lieu et place de la menace soviétique. La posture de dissuasion sera donc revue pour la rendre plus robuste : « Nous renforcerons sensiblement notre posture de dissuasion et de défense à l'appui des Alliés, nous améliorerons notre résilience face à la coercition russe, et nous aiderons nos partenaires à s'opposer aux ingérences malveillantes ainsi qu'à contrer toute agression ». La portée de cette révision doit cependant être bien circonscrite : il ne s'agit pas de modification de la doctrine d'emploi mais bien de la posture de l'OTAN et de ses Etats membres. Les deux éléments doivent être à ce titre clairement distingués : la doctrine renvoie à la détermination des cas dans lesquels l'arme nucléaire pourrait être utilisée, quels sont les « faits-déclencheurs » qui pourraient amener à une décision d'emploi. Les postures renvoient plutôt à la définition des moyens et de leur mobilisation. Il s'agit alors, par une posture, de déterminer quel est le niveau des mobilisations de force et la manière dont on prévient l'adversaire potentiel que l'on va l'utiliser. En d'autres termes, le changement de posture se traduira par un renforcement des capacités militaires de l'Alliance, au demeurant tant

conventionnelles que nucléaires, la dissuasion étant fondée sur un *continuum* entre les deux, et par l'affirmation de la détermination à les mobiliser.

La deuxième évolution est plus incertaine que la première. Elle renvoie à la possibilité d'une remise en cause du régime de prolifération qui se décline en deux éléments au moins. Pour les Etats de l'OTAN, en particulier ceux situés sur le flanc est, la Pologne, la Roumanie, les Etats baltes, cela ne se traduira sans doute pas par la volonté de se doter directement d'armes nucléaires. Une telle politique serait sans doute aventureuse sur le plan politique et poserait de grandes difficultés sur le plan juridique. Liés qu'ils sont par le Traité de non-prolifération du 1^{er} juillet 1968, les Etats cités ne pourraient, à moins de le violer, prendre une telle décision sans exercer le droit de retrait, offert par l'article X. § 1 du Traité. C'est par un autre angle que la question de la nucléarisation de l'Europe centrale et orientale peut, du côté OTAN, resurgir. En effet, affleurent des tentations sur la question du stationnement d'armes tactiques, ce qu'on appelle le *nuclear sharing*. Jaroslaw Kaczinsky, vice-président du Conseil des ministres polonais l'a récemment déclaré : « Cela renforcerait considérablement la dissuasion de Moscou. Pour le moment, ce problème ne se pose pas, mais il pourrait bientôt changer. L'initiative devrait venir des Américains. Fondamentalement, cependant, il est logique d'étendre le partage des armes nucléaires au flanc Est ». Cette politique ne serait pas perçue, du côté de l'OTAN, comme une remise en cause du TNP. Selon l'interprétation qu'elle a toujours soutenue de ses articles 1 et 2, le stationnement d'armes nucléaires appartenant à un Etat doté au sens du traité, sur le territoire d'un Etat non doté ne contrevient pas au TNP dès lors que ce stationnement ne s'accompagne pas d'un contrôle, prohibé, de telles armes. En d'autres termes, si les armes présentes sur le territoire polonais restent sous contrôle états-unien, alors le traité sera considéré, par les Etats de l'OTAN, comme respecté.

Mais c'est une remise en cause plus globale, sur le long terme, que pourrait subir le traité de non-prolifération, liée à des leçons que pourraient tirer des Etats qui se perçoivent vulnérables et confrontés à une menace. L'histoire est désormais très connue mais il faut en rappeler les grandes lignes. Le 5 décembre 1994 est conclu entre l'Ukraine, la Fédération de Russie, les Etats-Unis et le Royaume-Uni un « Mémoire relatif aux garanties de sécurité dans le cadre de l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », dit « Mémoire de Budapest ». Les engagements de respecter l'indépendance, la souveraineté, les frontières, de ne pas recourir à la force sont particulièrement explicites. Ils sont présentés dans le titre même du texte comme une contrepartie à la décision de l'Ukraine de devenir partie au TNP et, évidemment, en tant qu'Etat non doté. Or, elle s'est désarmée et

a ainsi créé une vulnérabilité à son détriment. Qui sait si un statut nucléaire ne l'aurait pas épargnée d'une invasion ? Dans un monde de prédation, l'arme nucléaire n'est-elle pas la meilleure garantie ? Son effet compensateur n'est-il pas éminemment souhaitable ? C'est un calcul qui pourrait être fait par un certain nombre d'Etats. En ce sens, le cas présent de l'Ukraine renvoie à des discours déjà évoqués lors de la crise libyenne de 2011. C'est un signal faible et une simple conjecture, certes, mais qu'il convient de prendre au sérieux.

Le maniement russe de la question nucléaire

Les divers Etats nucléarisés communiquent très différemment sur les conditions de l'emploi, le volume de leurs armes nucléaires. Certains ont des politiques extrêmement opaques, comme Israël, d'autres beaucoup plus explicites et ouvertes. C'est particulièrement le cas des Etats-Unis, avec la *Nuclear Posture Review* de 2018 du Département de la défense qui donne un aperçu très net de la manière dont les Etats-Unis conçoivent la dissuasion et la manière dont ils l'organisent techniquement. En France, par la combinaison de livres blancs, de rapports parlementaires et de discours du Président (le dernier a été prononcé à l'école de guerre en février 2020), il est sans difficultés possible d'identifier les grands éléments les éléments les plus importants de la politique nucléaire de la France dans le domaine militaire. La même transparence n'existe pas partout, loin s'en faut, jusqu'à un Etat dont on sait qu'il possède l'arme nucléaire mais qui le nie et ne définit donc aucune doctrine d'emploi.

Pour la Russie, les choses se sont clarifiées de plusieurs manières complémentaires. Il faut à ce titre distinguer ses prises de position particulières sur le nucléaire dans le dossier ukrainien et d'autres, plus globales, sur la possession et les conditions d'utilisation de ses armes. Il faudra à ce titre faire le lien entre les deux et déterminer comment, dans la perception russe, la question d'une utilisation d'une telle arme pourrait être envisagée dans le contexte ukrainien.

Dans la crise ukrainienne, l'argument nucléaire a été très rapidement mobilisé. En 2014, V. Poutine rappelle que la Russie est une puissance nucléaire. Les exemples pourraient être multipliés. En février 2018, V. Poutine prononce le discours annuel devant la douma durant lequel il présente longuement –une heure- des armes présentées comme invincibles (en particulier des vecteurs) déjouant tout système défensif et adossés à des ogives de très forte puissance, à savoir des nouveaux types de missiles de croisière avec une « portée illimitée » ou hypersoniques, des mini-submersibles à propulsion nucléaire, une mystérieuse arme laser... Il s'agit ici non de doctrine mais de posture de dissuasion, certes, mais il est intéressant de noter que la préoccupation de la Russie à ce moment est de montrer les muscles

et de ne pas faire douter les potentiels adversaires de la détermination de la Russie et de sa capacité à la mettre en œuvre.

C'est cependant dans la phase de la guerre inaugurée en février que la question d'un éventuel usage d'armes nucléaires est, de manière plus ou moins explicite, envisagée. La menace est imprécise, ambiguë, mais elle est réelle. Reprenons quelques faits et déclarations pour tenter d'en dégager quelques enseignements.

Le dimanche suivant l'invasion de l'Ukraine, le 27 février, Vladimir Poutine a provoqué un certain effroi, en évoquant, dans une mise en scène soignée, la mise de la force stratégique en régime spécial d'alerte au combat. « *J'ordonne au ministre de la Défense et au chef d'état-major de mettre les forces de dissuasion de l'armée russe en régime spécial d'alerte au combat* », a déclaré M. Poutine lors d'un entretien avec le ministre de la Défense, Sergueï Choïgou, et le chef d'état-major des forces armées russes le général Valeri Guerassimov retransmis à la télévision. « *C'est compris* », a acquiescé le ministre de la Défense, Sergueï Choïgou. M. Poutine a justifié cette décision par les « *déclarations belliqueuses de hauts responsables des principaux pays de l'OTAN* » envers la Russie. La menace n'est donc pas tant dirigée contre l'Ukraine que contre les Etats de l'OTAN. On peut comprendre, dans cette phase, la rhétorique nucléaire comme la mise en œuvre d'une politique dite de « sanctuarisation agressive ». Dans cette phase clairement offensive, la menace est destinée à confiner un conflit dans le territoire ukrainien et à ce que soit maintenu un face à face entre la Russie et la seule Ukraine que la première pense, à ce moment, pouvoir subjuguier facilement et en quelques jours : « *Quiconque tente d'interférer avec nous, et encore moins de mettre en danger notre pays et notre peuple, doit savoir que la réponse de la Russie sera immédiate et vous conduira à des conséquences auxquelles vous n'avez jamais été confrontés dans votre histoire* ». Les premiers revers russes, les difficultés pour avancer comme cela était souhaité, et désormais le passage à une position souvent défensive face à une armée ukrainienne enhardie et massivement soutenue par les occidentaux ont évidemment changé totalement la donne et reposé la question du maniement de l'argument nucléaire et d'une éventuelle utilisation d'une arme d'une manière totalement différente.

Encore une fois, le maniement de la menace nucléaire peut renvoyer à des finalités très diverses qui ne sont d'ailleurs pas définies et délimitées par celui qui la profère. Quelles sont les fonctions de ce discours ? A quoi répond-il ? Si c'est à la crainte que les Etats de l'OTAN attaquent la Russie, son territoire, ses forces armées, on se situe dans la logique classique de la dissuasion. Cette manière de voir renverrait à la paranoïa d'un régime qui se perçoit comme

une citadelle assiégée. Cela peut être la crainte d'un engagement direct des pays de l'OTAN dans le conflit en Ukraine (fournir des armements, voire des troupes), donc une volonté de contenir la réponse européenne et étasunienne. Si c'est la volonté de banaliser l'utilisation de l'arme nucléaire (tactique, de plus faible puissance que les armes stratégiques) dans le seul cadre du conflit ukrainien pour faire plier l'Ukraine, les choses se présentent de manière sensiblement différente.

Une clé de lecture serait une politique formulée dans le document de 2020, l'escalade pour la désescalade. Elle pourrait être liée à la volonté de créer un effet de sidération qui inhibe les forces armées adverses. Cette position pourrait se concevoir dans une logique aussi bien offensive que défensive. Igor Delanoé la formule ainsi. Son enjeu est « *d'empêcher l'escalade d'actions militaires et permettre leurs fins dans des termes favorables à la Russie et/ou à ses alliés. Toutefois, il est bien question ici de la posture de dissuasion et non pas de l'emploi d'armes nucléaires. Autrement dit la réalisation d'actions en lien avec la posture de dissuasion – par exemple le déploiement ostensible par la Russie à proximité d'un théâtre de crise de systèmes de missiles sol-sol Iskander-M, suspectés de pouvoir mettre en œuvre des charges nucléaires tactiques – contribuerait par elles-mêmes à la désescalade. C'est, pour ainsi dire, le non-emploi de ces armes ostensiblement déployées qui provoquerait alors la fin du conflit, devant le risque majeur que ferait courir leur usage* »¹. L'originalité de cette politique doit cependant être relativisée. Elle a sans doute plus une dimension technique que véritablement doctrinale. Elle ne définit en tout cas pas des conditions d'emploi mais une manière d'organiser la dissuasion.

Vers un conflit nucléaire ?

Le conflit ukrainien a réservé, pour le moment, de grandes surprises. Son déclenchement, quoique annoncé par des services de renseignement, a désarçonné nombre d'observateurs. Le rapport de forces semblait augurer d'une victoire russe rapide, voire foudroyante. Les forces ukrainiennes ont cependant réussi à installer le conflit dans la durée. Elles ont tout d'abord ralenti, contenu la poussée russe, infligé à l'adversaire de très lourdes pertes. Désormais, c'est l'Ukraine qui est à l'initiative et qui a réussi à réaliser de forts gains territoriaux, à sérieusement entraver la logistique russe par des frappes en profondeur. Evidemment, le conflit est loin d'être terminé et nul ne sait comment il évoluera. Quoiqu'il en soit, la victoire ukrainienne est une option très sérieusement envisageable qui doit être discutée sur le plan de

¹ I. Delanoé, « La Russie formule sa « doctrine nucléaire » : éléments d'explication », site « L'observatoire », 8 juin 2020, [<https://fr.obsfr.ru/analytics/blogs/12048/>]

ses implications nucléaires. Posons ainsi une situation possible : les armées ukrainiennes, solidement épaulées par les forces occidentales, avancent en territoire sous contrôle russe, dans les zones séparatistes, voire en Crimée. Quelles implications ont ces avancées sur le plan nucléaire ?

C'est sans doute l'hypothèse la plus intéressante et qui est la plus discutée. Elle traduit une posture géopolitique courante en Occident, et qui consiste à affirmer qu'il ne faut pas humilier la Russie, l'acculer, sous peine de subir un regain d'agressivité qui pourrait le cas échéant prendre une forme nucléaire. Comment penser cet éventuel usage au regard de la doctrine russe ? Constituerait-elle une rupture ou sa réalisation ? Pour quel effet ? Comment la Russie se comporterait par rapport aux principes qu'elle a fixés ? Comment perçoit-elle la situation ?

Comme tous les Etats possédant l'arme nucléaire, la Russie retient une doctrine d'emploi qui est strictement défensive, désormais clairement formulée mais porteuse, c'est la loi du genre, de nombreuses obscurités et ambiguïtés, au demeurant voulues. Le texte essentiel est un document explicatif du 2 juin 2020 de la présidence russe, intitulé « Les fondements de la politique de la Fédération de Russie en matière de dissuasion nucléaire ». Il s'agit d'un document de sept pages, dans lequel, et pour la première fois, la doctrine est explicitement précisée. Plus exactement, un premier texte avait été produit en 2010, sous la présidence Medvedev, mais restait classifié. Le texte de 2020 est évidemment très intéressant car il permet d'expliquer sans doute certains éléments du comportement russe. Il permet aussi d'esquisser quelques hypothèses sur les conditions d'un emploi possible de l'arme nucléaire dans le contexte de la guerre ukrainienne. Il convient à ce titre de rappeler que l'Ukraine, partie au Traité de non-prolifération du 1^{er} juillet 1968, en tant qu'Etat non doté, ayant renoncé à la possession d'armes nucléaires, ne met en œuvre que des armements strictement conventionnels. Si une mobilisation d'armes nucléaires par la Russie était réalisée dans le contexte ukrainien, il faudrait alors déterminer dans quelles conditions elle pourrait le faire face à de tels types d'armement. En aucun cas, ne seront discutées les conditions d'un emploi de l'arme nucléaire sur le plan militaire. A ce titre, beaucoup doutent de la pertinence de la mobilisation de telles armes qui aurait au surplus un coût extrême en matière diplomatique et même militaire. Il ne s'agira pas d'évoquer ces questions, même si elles auraient une pertinence dans l'évaluation concrète d'un cas d'utilisation de l'arme nucléaire par la Russie.

Quoi qu'il en soit, la doctrine russe n'exclut en aucun cas la possibilité d'utiliser une arme nucléaire face à une menace strictement conventionnelle mais de très grande intensité. La Russie envisage ainsi le recours à l'arme atomique en « réponse à l'emploi contre [la Russie]

et/ou contre ses alliés d'armes nucléaires et d'ADM, et aussi en cas d'agression contre la Fédération de Russie à l'aide d'armes conventionnelles quand l'existence même de l'État est menacée ». L'emploi de l'arme nucléaire n'est donc en premier évidemment pas exclu. On notera au demeurant la référence très présente aux alliés, sans qu'ils soient définis (mais alors libre à la Russie de le faire). Pour certains, il s'agit des Etats avec lesquels la Russie a conclu des accords de défense, et seraient donc très principalement concernés la Biélorussie et l'Arménie. Une approche plus souple consiste à considérer que tout Etat soutenu par la Russie peut être qualifié d'allié, ce qui aurait pu aboutir à l'affirmation selon laquelle les républiques auto-proclamées de l'est de l'Ukraine aurait pu bénéficier de la « protection » de la Fédération de Russie sur le plan nucléaire quand il s'agissait de républiques ayant proclamé leur indépendance, reconnue par elle. La doctrine affichée est finalement relativement proche, avec des nuances certes, de celle des autres Etats. Ce qui a fait dire d'ailleurs à certains analystes qu'il ne fallait pas s'inquiéter des déclarations de V. Poutine, qu'il n'y avait pas de révision de la doctrine russe sur le nucléaire, ce qui est vrai. A priori, le comportement russe actuel s'inscrit dans la doctrine énoncée en 2020. Mais en réalité, tels qu'ils sont posés, et associés au comportement agressif de la Russie, ils permettent une très large palette d'utilisation. C'est ce que l'on va essayer de démontrer en deux petites remarques.

La première est que ces textes ne sont pas des textes juridiques et leur normativité est floue. Ils constituent une vitrine qui témoigne de la volonté d'un Etat de respecter le droit, démontrent que l'Etat fait un usage raisonné et éthiquement défendable d'une arme effrayante et controversée, un avertissement. Ils engagent peu ou pas. Leur respect ne fera pas l'objet d'un contrôle juridictionnel, cela va de soi. Ce texte permettrait de juger de l'extérieur un comportement, pas de l'empêcher. Et puis les notions qu'il mobilise ont un contenu qui contient une petite part de détermination, mais surtout une grande part d'indétermination. Elles sont des notions fonctionnelles, au sens dégagé par le doyen Vedel. C'est le président russe qui déterminera si l'existence de l'Etat devait être menacée. On pourrait considérer que tel ne pourrait être le cas dès lors que les centres vitaux de la Russie sont épargnés. Mais rien ne peut le garantir.

Ensuite, et c'est l'élément essentiel, les critères d'utilisation de l'arme définis par la Russie doivent être mis en relation avec les grandes caractéristiques du droit international et des relations internationales. Une parmi les plus importantes est celle du principe d'auto-qualification et d'appréciation unilatérale des situations de fait et de droit. Chaque Etat vit dans la réalité juridique qu'il s'est construite. Ce qui va être développé ici relève de

l'évidence mais il est impossible de le passer sous silence, tant cela est central. La carte du monde présente sur le site du ministère des affaires étrangères français inclut, cela va de soi, la Crimée et le Donbass dans le territoire ukrainien. Pour le formuler, on dit que la France ne reconnaît pas la déclaration d'indépendance de la Crimée, ne reconnaît donc pas la demande de rattachement de cette Crimée à la Fédération de Russie, ne reconnaît pas la sécession des républiques du Donbass, leur rattachement à la Russie. Ainsi, les Etats ne vivent pas dans le même monde et créent une réalité juridique à partir de laquelle ils justifient leurs actions ou condamnent celles des autres. La doctrine russe s'inscrit dans sa propre perception, cela va de soi. Et celle-ci a profondément évolué. Dans la première phase ouverte par l'action militaire de février, la situation est la suivante. Pour la Russie, la Crimée fait partie de son territoire. Après leur reconnaissance, les territoires de l'est ukrainien sont le siège de deux Etats indépendants, de deux Républiques, et dans les frontières administratives (qui sont plus que des provinces on l'aura compris) qui vont bien au-delà de la ligne de front, de démarcation telle qu'elle existait en février 2022. Elle les a reconnus comme des Etats souverains. Leur intégrité territoriale doit être respectée, ce qui implique que l'Ukraine ne puisse y être présente sans leur consentement. Bien qu'ils ne soient pas parties à la Charte des Nations unies, ils sont, dans la perception russe, des Etats souverains protégés contre une agression par le principe coutumier, certains disent impératif, de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales. Avec l'organisation de référendums de rattachement à la Fédération de Russie, dans une situation d'ailleurs dans laquelle l'armée russe est en difficulté, la situation se simplifie encore : les territoires sont purement et simplement intégrés dans celui de la Fédération, ce qui va avoir de grandes conséquences sur l'appréhension de la situation.

On le comprend, tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans le conflit, se meuvent dans des univers différents, parallèles et irréconciliables. Si l'on applique les principes russes selon la perception occidentale de la situation en Ukraine, l'usage de la force nucléaire quelle qu'elle soit, dans le contexte ukrainien, est contraire aux principes mêmes de la dissuasion. Il n'est pas défensif, pas lié à une agression dont serait victime la Fédération de Russie. Il est destiné à empêcher l'Ukraine à exercer son droit, la légitime défense, reconnu dans l'article 51 de la Charte. Pour le dire autrement, un tel usage constitue un mécanisme de « sanctuarisation agressive », un Etat usant de son arsenal nucléaire pour pratiquer une forme de gangstérisme international. Dans la perception russe, un usage de l'arme nucléaire est sans doute très hautement envisageable dès lors que son territoire, de son point de vue, Crimée, Donbass et Lougansk désormais, serait menacé par une contre-offensive ukrainienne. En

particulier, atteindre la Crimée est sans doute très théorique aujourd'hui mais personne ne sait de quoi l'avenir sera fait. L'argumentaire sur le plan juridique serait assez facile à imaginer. Les troupes ukrainiennes intervenant sur le territoire russe, il s'agirait d'une agression au sens de la Charte des Nations unies et de la résolution 3314 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1974 qui la définit de manière générale et abstraite comme « l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies » et donne comme illustration des cas les plus classiques de ce comportement illicite « l'invasion ou l'attaque du territoire d'un Etat par les forces armées d'un autre Etat, ou toute occupation militaire, même temporaire ». Il ne s'agit pas de dire que l'emploi serait licite sur le plan du droit international mais que l'utilisation de l'arme nucléaire rentrerait dans les cas définis par la doctrine russe. Certes, on pourrait considérer qu'il n'y a pas de menace existentielle pour la Russie dans le contexte de l'est de l'Ukraine. Mais là encore, le concept est suffisamment indéterminé pour que le pouvoir russe, dans des conditions que l'on imagine dramatiques pour lui, s'en empare comme il le souhaite. Bref, l'Etat construit sa propre réalité dans laquelle il se meut librement, et toujours licitement de son point de vue. Cet épisode, quelle que soit son issue, permet d'envisager quelle est la portée réelle des argumentaires, à la lisière du droit et du politique, relatifs aux conditions d'emploi de l'arme nucléaire. Il montre en particulier comment le droit international est désarmé face à des politiques de prédation territoriale, de sanctuarisation agressive.

Ces quelques réflexions sont faites alors que l'histoire n'est pas encore écrite et que celle qui s'est déjà déroulée est encore mal connue. Il ne s'agit ici que de simples conjectures à partir d'une documentation parcellaire. Le chef d'état-major étatsunien, Mark Milley, a, le 19 novembre, déclaré que « la probabilité d'une victoire militaire ukrainienne, consistant à chasser les Russes de toute l'Ukraine, y compris de la [...] Crimée, la probabilité que cela se produise bientôt n'est pas élevée, militairement parlant ». Certains interprètent cette prise de position comme le signe avant-coureur de négociations sur le statut de certains territoires conquis par la Russie et qui impliqueraient que l'Ukraine les abandonne *in fine*. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette pression des Etats-Unis et tous n'ont évidemment une dimension nucléaire. Mais il semble indiscutable qu'elle en soit un. Le territoire revendiqué par la Russie ne doit pas être vu comme un bloc homogène de son propre point de vue, en tout cas du point de vue politique et militaire. Certaines de ses parties sont d'une importance secondaire, sans doute, et leur perte ne justifierait pas des décisions aux conséquences

imprévisibles et sans doute irrémédiables. D'autres, et c'est particulièrement le cas de la Crimée, doivent être vus comme des enjeux de toute première importance, tant du point de vue militaire et stratégique que symbolique. Il sera dès lors hautement dangereux de s'y aventurer puisque s'accroît alors le risque d'escalade nucléaire de la part d'un régime qui joue son va-tout et qui, fondé sur une conception virile des relations internationales, engage sa crédibilité.

La menace nucléaire pourrait donc être un des éléments qui mène à la négociation et qui permet de parvenir à un résultat. Mais cela ne signifie pas qu'il faille s'en réjouir. Chacun appréciera. Le droit international pousse constamment à la négociation. Les Etats ont l'obligation de résoudre leurs différends de manière pacifique, en vertu de la Charte des Nations unies. Les Conventions de la Haye de 1899 et de 1907 sur, précisément, le règlement pacifique des différends sont fondées sur l'idée que le dialogue, faisant intervenir ou non un tiers, est un substitut à la violence guerrière. Face à un conflit, l'appel à un règlement de paix est récurrent. Cela étant, la négociation renvoie inmanquablement, dans le cas ukrainien, à des concessions que devrait faire une partie qui est dans son droit et qui doit donc entériner une situation à laquelle elle n'aurait jamais consenti sans avoir subi préalablement une agression et sans subir un chantage nucléaire. La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 précise, à l'article 52, qu' « est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». *Ex injuria non jus oritur*. Mais les choses ne sont pas si simples, on le voit. L'ombre de cet « ordre nucléaire » que certains évoquent plane décidément sur le droit international et le contraint. Cet épisode ukrainien, dont on verra où il mène, pourrait bien l'illustrer.