

**La « Déclaration » d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Russie du 10.
Novembre 2020 sur le conflit du Karabakh dans une perspective de droit international.
Un premier commentaire préliminaire d'Otto Luchterhandt**

La déclaration a été signée par le Président de la République d'Azerbaïdjan, le Premier Ministre de la République d'Arménie et le Président d'Arménie et le Président de la Fédération de Russie en fin de soirée le 9 novembre 2020. Cela s'est produit en même temps dans les bureaux respectifs, de la part des présidents Aliiev et Poutine par transmission vidéo, et de la part du Premier ministre arménien Pashinyan en dehors de la transmission d'images. La déclaration ne comporte que neuf (9) points et a une signification et des conséquences graves, voire fatales, pour le Haut-Karabagh, sa population arménienne et aussi pour la République d'Arménie.

Le contenu de la déclaration varie considérablement, mais il s'étend à toute l'ampleur du conflit du Karabakh.

L'élément déclencheur et le motif décisif de la déclaration est la volonté de mettre fin à la guerre entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie qui a débuté le 27 septembre 2020 contre le Haut-Karabakh et qui est maintenant entrée dans sa 7^e semaine avec un cessez-le-feu immédiat. En conséquence, le point 1 de la déclaration ordonne l'arrêt complet des tirs et de toutes les actions militaires « dans la zone du conflit du Haut-Karabakh » à minuit du 9 au 10 novembre 2020. Au même moment, la déclaration est entrée en vigueur.

Les autres dispositions de la déclaration sont en partie liées à la guerre, à savoir le retour des personnes déplacées à l'intérieur du pays et d'autres réfugiés dans leurs foyers, l'échange des prisonniers et des soldats tombés au combat (points 7-9), mais elles réglementent également les questions territoriales entourant les districts administratifs au tour de l'ancienne région autonome du Haut-Karabagh, dans la mesure où ils n'avaient pas encore été repris par les troupes azerbaïdjanaises à l'époque, à savoir le retour des rayons Agdam, Latchin et Kelbajar vers l'Azerbaïdjan (points 2 et 6), ainsi que le traitement des liaisons routières entre l'Arménie et le Karabagh (« couloir de Lachin ») d'une part (points 3 et 6) et entre l'Azerbaïdjan et Nakhitchevan par la province arménienne de Syounik d'autre part (point 9).

Les dispositions relatives à l'établissement d'une mission armée de maintien de la paix en Russie et à son déploiement dans la partie du Haut-Karabakh qui n'avait pas (encore) été conquise par les troupes azerbaïdjanaises le 9 novembre 2020 sont d'une importance capitale (points 3-6).

(1) Sur la nature juridique de la « déclaration »

Du point de vue du droit international, la première question qui se pose est de savoir quelle est la nature juridique de la déclaration. Il y a trois réponses possibles : 1. L'explication n'est pas un traité international, mais une déclaration politique juridiquement non contraignante de volonté et d'intention des trois chefs d'État. 2. La déclaration est un traité international, à savoir un traité tripartite entre l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Russie. 3. La déclaration est un contrat bilatéral entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan avec l'inclusion de la Russie en tant que « pays tiers » bénéficiaire.

Concernant le point 1 : Le fait que les chefs d'État ne commencent pas par dire qu'ils ont « convenu » de quelque chose, mais plutôt « déclarent » quelque chose, et qu'ils - tout aussi peu - ont accepté le cessez-le-feu, mais seulement « annoncé » (Point 1). Les dispositions suivantes ne sont pas réellement formulées comme des obligations, mais plutôt comme des déclarations de mesures prévues. Avec ce style, la « déclaration » est plus proche d'un « manifeste », « mémorandum » ou « protocole » politique commun. Il est possible que les chefs d'État aient délibérément voulu éviter l'impression d'un traité international avec le terme « déclaration ».

En revanche, il convient de prendre en compte les éléments suivants : Selon l'article 2, paragraphe 1, lit. A de la Convention de Vienne sur le droit des contrats du 23 mai 1969, la « désignation » n'implique pas la nature juridique d'un accord. En fin de compte, cela dépend du contenu de ce que les acteurs voulaient réellement. La « Déclaration » est une ponctuation qui est formulée brièvement et de manière concise comme des mesures à prendre sur lesquelles les trois chefs d'États se sont mis d'accord. On peut qualifier les points de tâches dont la réalisation a paru particulièrement importantes, urgentes et impérative et donc répertoriée. Dans cet habillage linguistique, il y a un moment d'obligation, à savoir effectivement mettre en œuvre en fait les mesures formulées point par point. Cela en indique une volonté contractuelle d'être légalement lié. Le point 5, qui fait référence à l'accomplissement des « accords » (dogovorennostey) en référence à tous les points, parle du fait que les mesures devraient avoir le caractère d'un contrat, un mot dérivé de « dogovor », le terme juridique pour « contrat ».

Toujours dans la langue des traités internationaux, le point 1 désigne l'Azerbaïdjan et l'Arménie comme les « parties » (Стороны) qui doivent appliquer les mesures convenues. Enfin, si l'on considère l'importance fatidique des accords pour l'Azerbaïdjan et l'Arménie, leur poids politique extraordinaire pour les deux nations et en particulier pour la République du Haut-Karabagh/Artsakh, au sens de la vision objective qui est décisive pour l'interprétation des documents de droit international, alors il ne fait aucun doute que la Selon la volonté des trois chefs d'État, le contenu de la déclaration tripartite devrait et a la force obligatoire d'un traité international.

Il reste à préciser s'il s'agit d'un contrat tripartite ou bilatéral.

La nature tripartite du traité est étayée par le fait que, contrairement aux accords bilatéraux de cessez-le-feu négociés par la Russie en octobre, le président Poutine a également signé la déclaration et a donc reconnu son contenu comme contraignant et faisant également autorité pour la Russie. Le fait que près de la moitié des dispositions du traité soient consacrées au contingent pacifiste dirigé par la Russie (points 3 à 6) peut également être considéré comme une indication de la Russie en tant que partie contractante.

Cependant, la qualification de la Russie en tant que partie contractante est définitivement opposée au fait que, selon le point 4, seuls l'Arménie et l'Azerbaïdjan en tant que « parties » ont le droit de résilier le mandant concernant la présence de la Russie au Haut-Karabakh après cinq années. Si la Russie, comme l'Arménie et l'Azerbaïdjan, était un partenaire contractuel officiel avec des droits égaux, il faudrait également lui accorder le droit de résilier le contrat. Mais ce n'est pas le cas.

Il est donc logique qu'au point 1, seuls l'Azerbaïdjan et l'Arménie en tant que « Parties », i. H. en tant que partenaire contractuel. À ce titre, le contrat leur attribue certaines tâches obligatoires à exécuter (points 1, 6 et 9).

À la suite de l'analyse de la déclaration tripartite, on peut conclure qu'il ne s'agit pas seulement d'un document politique mais aussi juridique et que son contenu juridique est un traité international bilatéral. Il est dénommé ci-dessous le Traité d'armistice. Même si la Fédération de Russie n'a pas le statut de partie contractante, elle n'est pas en dehors du traité. Elle a plutôt le statut de « pays tiers » au sens de l'article 2, paragraphe 1, lit. h) la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Selon l'article 36 de la Convention, un autre État peut

être autorisé par contrat si les parties contractantes acceptent de lui accorder un droit et que ce soi-disant État tiers y consent.

Tel est le cas ici, car le traité bilatéral habilite et autorise la Fédération de Russie à créer un centre de maintien de la paix au Haut-Karabakh, à maintenir un contingent armé de maintien de la paix et à exercer ce mandat sur des périodes de cinq ans. La Russie est donc un pays tiers. Elle a également accepté ce statut, car le président Vladimir Poutine a exprimé le consentement de la Fédération de Russie en signant la déclaration tripartite.

(2) Sur la question du statut du Haut-Karabagh / Artsakh

Le Traité d'armistice ne fait aucune déclaration sur le statut de la République du Haut-Karabagh/de l'Artsakh. Le Haut-Karabakh n'apparaît dans le traité qu'en tant qu'objet. Le point 1 parle de la « zone de conflit du Haut-Karabagh », le point 3 de « la ligne de contact au Haut-Karabagh », au point 6 de la « Connexion depuis le Haut-Karabagh avec l'Arménie », et le point 7 promet le retour des réfugiés vers « le territoire du Haut-Karabagh et les rayons adjacents ».

Aux points 3, 6 et 7, le terme Haut-Karabagh n'est pas seulement utilisé dans un sens géographique, mais tacitement ou implicitement dans le sens d'une zone administrative, c'est-à-dire comme le Haut-Karabagh a toujours été appelé depuis sa création en tant que région autonome en 1923/1924 (« NKAO »). Il est clair que dans ce sens administratif, le Haut-Karabagh est visé au point 7, car les rayons bordant le « Haut-Karabagh », c'est-à-dire Agdam, Fizuli, Jebrail, Zangelan, Kubadli, Latschin et Kelbadschar, sont limitrophes de la zone NKAO.

L'accord de cessez-le-feu n'a pas modifié les limites de la zone NKAO du Haut-Karabagh. Bien que les forces armées azerbaïdjanaises se soient avancées vers la ville de Chouchi/ Choucha et aient ainsi occupé le sud de la zone NKAO jusqu'à la région de Hadrou, ce fait purement militaire n'a pas changé les frontières administratives du Haut-Karabakh. Cela résulte déjà du point 1 de l'accord de cessez-le-feu, car il régit et ne détermine aucune démarcation, mais ordonne simplement que les troupes arméniennes et azerbaïdjanaises s'arrêtent là où elles « étaient positionnées » lorsque l'accord de cessez-le-feu est entré en vigueur. Les « positions qu'elles ont prises » au sens du point 1 de l'accord de cessez-le-feu ne signifient pas un changement des limites administratives du Haut-Karabakh, mais marquent plutôt les emplacements géographiques où se trouvaient les troupes le 10 novembre 2020 à zéro heure.

Il en va de même pour la disposition du point 3 selon laquelle les forces de maintien de la paix de la Russie seront déployées « le long de la ligne de contact au Haut-Karabagh ». Parce que la « ligne de contact » est identique à la ligne sur laquelle se tenaient les troupes azerbaïdjanaises lorsque l'accord de cessez-le-feu est entré en vigueur. Naturellement, la « ligne de contact » ne peut pas avoir le statut juridique et politique de frontière administrative.

Par conséquent, le droit consacré au point 7 de retourner dans leurs foyers dans le Haut-Karabagh sous la direction de l'UNHCR s'étend également à tous les Arméniens qui ont été occupés par les troupes azerbaïdjanaises à Hadrou, par exemple, et dans les villages et les colonies dans lesquels ils ont dû fuir ou être expulsés.

Étant donné que l'accord de cessez-le-feu ne change pas les limites de la région du Haut-Karabagh et qu'il n'a pas non plus pris de décision sur le statut politique et juridique du Haut-Karabagh, la question du statut reste non résolue et ouverte. Cela signifie que les parties en conflit devront négocier la question du statut du Haut-Karabagh à l'avenir et que - comme auparavant - le mandat du Groupe de Minsk de l'OSCE sera d'accompagner et de modérer ce processus de négociation.

(3) Sur la question du caractère contraignant du contrat bilatéral

Comme l'analyse juridique fournie ci-dessus l'a montré, le cessez-le-feu est un traité international. L'accord est également entré en vigueur. Il a été signé par le Premier Ministre de la République d'Arménie. En tant que chef du gouvernement, il est habilité à déterminer les orientations de la politique gouvernementale conformément à l'Article 152 de la Constitution de la RA. Cela inclut également la politique étrangère.

De la loi de la République d'Arménie sur la conclusion des traités internationaux de mars 2018, il en ressort qu'en plus du Président de la République (cf. art. 132 al. 2 de la Constitution RA), le Premier Ministre est également habilité à conclure des traités internationaux.

Selon le droit international, les accords sur la cessation des combats, la cessation des hostilités et les accords de cessez-le-feu peuvent en principe être conclus par les commandants militaires. Le contenu de l'accord de cessez-le-feu du 10 novembre 2020 va cependant bien au-delà de la fin des combats entre les forces armées azerbaïdjanaises et arméniennes en ordonnant la restitution des territoires occupés, contenant des dispositions sur les liaisons de transport internationales et en incluant formellement la Russie en tant que pays tiers et en lui attribuant une mission de maintien de la paix. Cela signifie que l'accord de cessez-le-feu entre dans la catégorie des « accords intergouvernementaux » qui, en plus du chef de gouvernement - contrairement aux accords gouvernementaux - peuvent exiger la participation d'autres organes constitutionnels. Il n'est cependant pas nécessaire d'entrer ici dans le détail, car du point de vue pertinent du droit international, l'accord de cessez-le-feu conclu par le Premier Ministre est effectif et la République d'Arménie est donc liée en tant que partenaire contractuel vis-à-vis de la République d'Azerbaïdjan. L'Arménie, comme l'Azerbaïdjan, doit respecter le traité.

(4) Sur la question d'une « rectification » de l'accord de cessez-le-feu par concrétisation

Compte tenu du bouleversement énorme en République d'Arménie, dans le Haut-Karabagh et d'ailleurs dans toute la diaspora arménienne concernant l'accord de cessez-le-feu qui est perçu comme une capitulation, il serait judicieux d'envisager la possibilité de suspendre ou de revoir les dispositions du traité qui sont perçues comme intolérables.

Si l'on examine les dispositions contractuelles individuelles de ce point de vue, il faut d'abord déterminer et noter de manière critique que presque toutes les dispositions de l'accord présentent une lacune grave: Elles ordonnent - de manière succincte et laconique - des mesures sélectives plus ou moins drastiques pour d'innombrables personnes, mais beaucoup de problèmes tant fondamentaux que opérationnels restent ouverts et ne contiennent en particulier presque aucune disposition ou réglementation concernant les procédures, étapes et séquences dans lesquelles les mesures doivent être mises en œuvre. Comme indiqué précédemment, les lacunes les plus notables sont les dispositions sur le statut juridique du Haut-Karabagh, ses frontières administratives et les organes constitutionnels et administratifs de la République d'Artsakh, ainsi que le sort futur des forces armées intégrées de la République du Haut-Karabagh déployées dans le Haut-Karabagh et en Arménie. Au point 4, il est question de leur « retrait » (vyvod), mais le traité ne dit pas où aller, ni les délais ni le statut des forces armées ne sont évoqués. Cela exprime son caractère provisoire.

L'accord de cessez-le-feu stipule que les districts de Kelbajar, d'Agdam et de Latchin doivent être « restitués » d'ici les 15, 20 novembre et 1er décembre, mais en quoi consiste réellement ce retour et en particulier ce que cela signifie pour les citoyens du Haut-Karabagh de ces districts qui y ont vécu pendant des décennies n'est pas déterminé. Le traité de cessez-le-feu ne parle d'aucune garantie juridique - à l'exception du droit au retour des réfugiés (point 7). Le statut de Chouchi/Choucha et les droits des Arméniens qui y vivent, en particulier leur pratique

religieuse, le sort de leurs propriétés et leurs droits de propriété ainsi que les dispositions générales sur le statut juridique des citoyens, qui sont au-delà de la « ligne de contact » mais dans la zone qui au cours de l'époque soviétique a tracé les frontières administratives du Haut-Karabagh (zone NKAO), tout cela reste ouvert.

Cela signifie : Le traité d'armistice présente de larges lacunes et d'autres faiblesses réglementaires très graves qui dans les circonstances données d'un traité de paix n'ont pas encore été conclus, c'est-à-dire un état de guerre juridiquement persistant pour d'innombrables personnes, mais surtout pour les citoyens du Haut-Karabagh, pour la liberté et la propriété. Cela conduit inévitablement à la conclusion que l'accord de cessez-le-feu doit de toute urgence et sans délai être complété, concrétisé et précisé par des règles pratiques.

Les parlements des républiques d'Arménie et du Haut-Karabakh doivent prendre cette initiative. Les assemblées nationales doivent créer des commissions spéciales à cet effet et, en plus du groupe de parlementaires, faire appel à des personnalités compétentes de la société civile pour élaborer des propositions juridiquement sûres et réalistes.

En même temps, cela signifie que les assemblées nationales doivent abroger la loi martiale le plus rapidement possible, revenir à un statut constitutionnel normal et initier ce travail.

(5) Sur le problème de la liaison routière entre l'Azerbaïdjan et Nakhitchevan via la République d'Arménie/Syounik (point 9)

Une disposition surprenante du traité d'armistice est le point 9 avec le libellé suivant :

« Toutes les connexions économiques et de transport dans la région seront débloquées. La République d'Arménie garantit la sécurité de la liaison routière entre les rayons occidentaux de la République azerbaïdjanaise et la République autonome du Nakhitchevan afin d'organiser le mouvement sans entrave des citoyens, des véhicules et des charges dans les deux sens. Les organes du service des frontières du FSB de Russie exercent un contrôle sur les liaisons routières.

Selon l'accord entre les parties, la construction de nouvelles liaisons de transport reliant la République autonome de Nakhitchevan aux Rayons de l'ouest de l'Azerbaïdjan sera garantie. »

Il est évident que cette disposition est la « contrepartie » de la disposition relative au « couloir de Latchin » entre la République d'Arménie et le Haut-Karabagh (points 3 et 6).

Le point 9 se compose de quatre phrases : Premièrement, la phrase 1 établit une règle générale : « toutes » les connexions « dans la région » doivent être débloquées, c'est-à-dire dans un contexte géographique différent de « dans la zone du conflit du Karabagh » (point 1). Deuxièmement : les articles 2 et 3 concernent le transit de l'Azerbaïdjan à Nakhitchevan. Nous parlons d'une connexion de transport déjà existante. Cela fait évidemment référence à la ligne principale qui longe la rivière Arax ou à la frontière avec l'Iran à travers la province de Syounik, après la ville de Meghri, jusqu'à Nakhitchevan. Il doit être utilisé pour les personnes, les véhicules et les « charges », c'est-à-dire être ouvert au transit des Azerbaïdjanais à destination et en provenance de l'enclave azerbaïdjanaise Nakhitchevan. L'article 4 ajoute que « de nouvelles », c'est-à-dire des liaisons de transport supplémentaires entre l'Azerbaïdjan et la province de Syounik à Nakhitchevan doivent être construites. Cette disposition est faite sous la réserve expresse que l'Arménie et l'Azerbaïdjan parviennent à un accord approprié. Les nouvelles connexions de transport ne sont pas spécifiées. Il peut donc également s'agir de liaisons autres que les autoroutes, par exemple une liaison ferroviaire.

Les mesures actuelles, c'est-à-dire des mesures qui pourraient être mises en œuvre dans un délai relativement court et prévisible seraient la levée des blocages existants annoncés dans la phrase 1, qui affectent à la fois l'économie, y compris le secteur de l'approvisionnement énergétique, et les transports. En ce qui concerne les transports, il est important de penser non seulement aux liaisons routières, mais aussi au transport ferroviaire régional. Dans cet esprit, l'expression « liaisons de transport dans la région » peut être d'une importance pour l'avenir. Plus que cela : en raison de sa généralité vague, le libellé « dans la région » justifie l'inclusion des liaisons de transport entre Nakhitchevan et l'Arménie dans la vallée de l'Ararat, mais surtout la ligne ferroviaire transcaucasienne de l'Arménie via Nakhitchevan et Syounik à l'Azerbaïdjan et à la Mer Caspienne.

Étant donné que la disposition relative au déblocage des éléments essentiels de l'infrastructure dans le Caucase du Sud est normalisée au point 9 en premier lieu et en tant que principe général contraignant, toutes les mesures visant le déblocage ont priorité sur les autres projets de transport mentionnés au point 9.

Même si la phrase 4 mentionne expressément un « accord » entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan concernant la construction de nouvelles liaisons de transport, il va sans dire que les mesures visant à débloquent les liaisons dans la région et à développer le trafic de transit vers Nakhitchevan sont inconcevables sans un grand nombre d'accords entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et dans l'intérêt du développement transfrontalier de toute la région, il sera également utile et même essentiel d'inclure l'Iran.

(6) Remarque finale

Le traité d'armistice se rapproche d'un acte de capitulation. La rigueur de sa réglementation et les dangers qu'elle représente, en particulier pour les Arméniens du Karabagh et pour le Haut-Karabagh, ne peuvent être atténués et dans une certaine mesure évités que si les dirigeants politiques en Arménie et au Karabagh poursuivent les maximes et objectifs suivants :

Premièrement, la formulation de demandes légitimes, de propositions pratiques de réglementation et de mécanismes procéduraux visant à combler les lacunes réglementaires, le flou et les incohérences de l'accord de cessez-le-feu dans le but de protéger les droits fondamentaux de l'homme des citoyens de la République du Haut-Karabagh à l'intérieur des frontières administratives de l'NKAO.

Deuxièmement : Avec une confiance totale et sans réserve dans la Mission Casque Bleu de la Russie, qui maintient la paix dans la région, les Arméniens du Karabagh devraient avoir le courage de retourner au Haut-Karabagh (région de NKAO) dans leurs habitations antérieures, dans les maisons et les appartements qui sont encore habitables et aussi dans les bâtiments détruits ou rendus inhabitables pendant la guerre en utilisant l'aide humanitaire organisée pour le Karabagh par la République d'Arménie, la diaspora et autres organismes, afin de les rendre à nouveau habitables.

Troisièmement, prendre obstinément toutes les mesures politiques et diplomatiques nécessaires pour persuader les États membres du Groupe de Minsk de l'OSCE et, surtout, ses trois coordonnateurs d'État - Russie, États-Unis et France - de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer l'existence et le maintien futur du peuple arménien du Haut-Karabakh.

Quatrièmement : De la part de la République d'Arménie et de la diaspora arménienne mondiale, organiser un soutien continu à la République du Haut-Karabagh/à l'Artsakh pour

restaurer et renforcer les liens internationaux du Haut-Karabagh avec l'Arménie et au-delà, et pour réparer les dégâts de guerre et les dommages causés par les bombes au Haut-Karabagh. Éliminer et promouvoir la reconstruction du Haut-Karabagh grâce aux programmes d'aide internationales et grâce aux investissements étrangers.