

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
23 février 2021
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 22 février 2021, adressée à la Présidente
du Conseil de sécurité par le Représentant permanent
de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

J'ai l'honneur de me référer à la séance que le Conseil de sécurité a tenue le 11 février 2021 au titre de la question intitulée « Lettre datée du 13 avril 2014, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies ([S/2014/264](#)) », à l'occasion du sixième anniversaire de la signature de l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk et de l'adoption de la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil.

Comme vous le savez, les représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk, contrairement à leurs homologues ukrainiens aux négociations tenues dans le cadre du groupe de contact de Minsk, tel que prévu par l'ensemble de mesures, n'ont pas eu la possibilité d'exposer leurs vues au Conseil.

Veuillez trouver en pièces jointes les contributions écrites au débat de Natalia Nikonorova et de Vladyslav Deynego, représentants de Donetsk et de Louhansk aux négociations tenues dans le cadre du groupe de contact (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre, de son annexe et de ses pièces jointes comme document du Conseil de sécurité.

(Signé) Vassily Nebenzia



**Annexe à la lettre datée du 22 février 2021 adressée à la Présidente
du Conseil de sécurité par le Représentant permanent
de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

[Original : russe]
Le 19 février 2021

Madame Barbara Woodward
Présidente du Conseil de sécurité de l'ONU,
Représentante permanente du Royaume-Uni auprès de l'Organisation
des Nations Unies

Le déroulement de la séance du Conseil de sécurité consacrée au sixième anniversaire de la signature de l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk et de l'adoption de la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil, qui s'est tenue le 11 février 2021, a été suivi avec beaucoup d'attention dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk. La participation à cette séance non pas du représentant officiel de l'Ukraine auprès de l'Organisation des Nations Unies mais du chef de la délégation ukrainienne aux négociations sur le règlement du conflit au Donbass, Leonid Kravtchouk, a suscité l'étonnement, celui-ci ayant déclaré à plusieurs reprises qu'il n'était pas habilité à traiter des questions relatives au règlement du conflit, lesquelles relevaient de la compétence du Président et du Parlement ukrainiens. Nous notons avec satisfaction que tous les participants à la séance sans exception, y compris M. Kravtchouk, ont réaffirmé que les accords de Minsk demeuraient pertinents pour trouver une solution politique pacifique au conflit, et qu'ils étaient de surcroît la seule option possible pour y parvenir. M. Kravtchouk et quelques autres participants n'en ont pas moins tenté très manifestement de dénaturer le sens et la teneur des accords de Minsk, de même que l'état actuel du processus de négociation mené en vue de régler le conflit.

Nous regrettons que les représentants du Donbass, deuxième partie au conflit, ne se soient pas vu donner la possibilité d'exprimer leur position, sous une forme ou une autre, durant cette séance du Conseil. Le fait même de débattre du règlement du conflit sans tenir compte de l'avis de ces représentants est en contradiction avec l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk, qui confirme, sans aucune ambiguïté ni réserve, le mandat qui nous échoit de participer directement à la validation et à l'exécution concrète de toutes les dispositions afférentes au règlement du conflit. Les tentatives engagées par l'Ukraine et certains autres États pour nous priver de notre mandat, sans que le Conseil en ait pris la décision, en recourant à la « substitution » des parties au conflit ou en remplaçant le « format Minsk » des négociations par le « format Normandie », violent de manière directe et flagrante la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil. Cette position incohérente et contradictoire de l'Ukraine et les actions (ou plutôt l'inaction) qui en résultent expliquent essentiellement pourquoi le règlement du conflit n'a enregistré aucun progrès en six ans.

Nous sommes fermement convaincus que, sur la plus importante scène diplomatique du monde, à savoir l'Organisation des Nations Unies, il est fondamental de procéder avant tout à une analyse approfondie et dépassionnée des positions de toutes les parties au conflit sans exception, d'autant plus que, selon la pratique établie en matière de règlement des conflits, la deuxième partie à un conflit participe à la recherche d'une solution, même si elle n'est pas un sujet de droit international (on trouvera ci-joint, à titre d'information, un bref tour d'horizon de cette question).

Afin de contribuer à une analyse objective du conflit, nous adressons également nos observations au sujet de certaines déclarations prononcées à la séance du Conseil de sécurité tenue le 11 février 2021, qui suscitent la plus grande inquiétude. Nous espérons que ces informations motiveront un examen objectif des causes du conflit et du contexte dans lequel il se poursuit, et permettront de formuler des décisions qui empêcheront le gel de celui-ci.

Nous appelons en outre l'attention sur le fait que, de leur côté, les représentants du Donbass s'efforcent par tous les moyens de mettre en œuvre de manière effective l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk et les autres documents y afférents. À cet égard, nous sommes les initiateurs d'une proposition tendant à la tenue d'un forum international (conférence à caractère scientifique et technique) sur l'application des accords de Minsk aux fins du règlement du conflit au Donbass, qui pourrait se tenir en avril-mai 2021 à Minsk.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et des documents qui y sont annexés (voir pièces jointes I et II) aux États membres du Conseil de sécurité de l'ONU et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

La représentante de Donetsk
aux négociations du Groupe de contact
pour le règlement du conflit au Donbass

(Signé) N. Y. **Nikonorova**

Le représentant de Louhansk
aux négociations du Groupe de contact
pour le règlement du conflit au Donbass

(Signé) V. N. **Deynego**

Pièce jointe I

[Original : russe]

Dialogue direct entre des parties à un conflit dont l'une n'est pas dotée du statut de sujet du droit international

Les représentants de l'Ukraine refusent de dialoguer directement avec les représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk.

Cette démarche va à l'encontre de la Charte des Nations Unies, de la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil de sécurité, par laquelle l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk a été approuvé, et de la pratique internationale.

Au paragraphe premier de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, il est énoncé ce qui suit : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. ».

Dans l'ensemble de mesures, les parties désignées sont d'une part l'Ukraine et d'autre part certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk (au par. 2, il est question des forces ukrainiennes et des unités armées de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk).

Les exemples de négociations pacifiques entre des parties à un conflit abondent dans la pratique internationale.

1. Moldova – République moldave de Transnistrie

Le conflit entre le Moldova et la Transnistrie commença à la fin des années 1980, lorsque le moldave fut proclamé unique langue d'État et que des sentiments nationalistes pro-roumains furent réactivés en Moldova. Après la phase dure du conflit armé (printemps-été 1992), les parties entreprirent de s'entendre pour mettre un terme aux hostilités (en juin 1992, les parlementaires moldoves et leurs homologues transnistriens fixèrent les principes fondamentaux d'un règlement pacifique), mais les accords ne furent pas respectés. En juillet 1992, le Président russe et le Président moldove, en présence du dirigeant transnistrien, conclurent un accord portant sur les principes d'un règlement, qui prévoyait la présence de soldats de la paix russes, moldoves et transnistriens dans une zone tampon de sécurité. En avril 1994, les dirigeants moldove et transnistrien signèrent une déclaration qui donna le coup d'envoi des négociations officielles puis, en mai 1997, ils conclurent un mémorandum posant les bases de la normalisation des relations entre la République de Moldova et la Transnistrie, qui indiquait que les parties continueraient de nouer des relations étatiques et juridiques. En 2002 fut créée la conférence permanente pour les questions politiques liées au processus de négociation en vue d'un règlement de la situation en Transnistrie, à laquelle participèrent le Moldova, la Transnistrie, la Russie, l'Ukraine et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ainsi que l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en qualité d'observateurs (format 5+2). Dans le cadre du processus de négociation, le mémorandum sur les principes de base de la structure d'un État unifié fut élaboré en vue de sa ratification par le Moldova et la Transnistrie, mais la partie moldove fit échec à sa signature. À l'heure actuelle, les négociations sont suspendues.

2. Chypre

En 1974, Chypre fut divisée en deux parties, l'une gouvernée par la Grèce au sud et l'autre gouvernée par la Turquie au nord. Depuis 1975, la République de Chypre et la « République turque de Chypre-Nord » conduisent des pourparlers qui ont débouché notamment sur l'allègement des formalités nécessaires au franchissement de la « ligne verte », l'ouverture d'une série de points de passage et l'examen de plans de réunification de l'île. En 2014, les Présidents des deux Républiques signèrent une déclaration conjointe sur laquelle allait reposer la suite des négociations et dans laquelle il était indiqué que le règlement de la question de Chypre passerait par la création d'une fédération constituée de deux zones et de deux communautés égales sur le plan politique. En 2017, les parties échangèrent les cartes des territoires qui seraient placés sous l'autorité de chacune des deux communautés et un groupe de travail fut créé au niveau des ministres adjoints des affaires étrangères. Le précédent Président de la République turque de Chypre-Nord, Mustafa Akinci, était favorable à la réunification de l'île, mais l'actuel Président, Ersin Tatar, considère que Chypre doit rester composée de deux États.

3. Indonésie

Durant près de 30 ans (de 1976 à 2005), le Mouvement pour un Aceh libre mena une lutte armée contre le Gouvernement indonésien pour permettre à la province d'Aceh d'accéder à l'indépendance. Le conflit prit fin lorsque, à l'issue de négociations, les deux parties conclurent un accord de paix en 2005. En vertu de cet accord, la province a été dotée d'un statut autonome spécial, le Gouvernement a retiré ses troupes de la région, s'est engagé à libérer les insurgés détenus dans les prisons du pays, a confié aux autorités locales un plus large contrôle des ressources naturelles et a autorisé les citoyens de la province à créer des partis politiques pour défendre leurs intérêts.

4. Soudan

Un conflit armé interne débuta au Soudan en 1983 après que les autorités eurent retiré leur autonomie aux régions du Sud ; il s'acheva en 2005 par la signature d'un accord de paix conclu entre le Gouvernement et les rebelles. Cet accord prévoyait de redonner leur autonomie aux zones du sud du pays, de redistribuer de manière proportionnelle la production de pétrole et d'organiser en 2011 un référendum sur l'octroi de l'indépendance au Soudan du Sud ; cette même année, ce nouvel État devenait membre de l'Organisation des Nations Unies.

5. Philippines

Aux Philippines, une lutte de longue haleine commencée dans les années 1970 fut menée par quelques organisations en vue de la création d'un État indépendant sur l'île de Mindanao. Durant toute cette période, le Gouvernement philippin signa une série d'accords de paix avec les insurgés, dont l'application initia la constitution d'une région autonome dans la partie musulmane de Mindanao puis, à l'issue du référendum de 2019, d'une zone autonome bangsamoro jouissant d'une plus large autonomie (en outre, conformément au plan de transition, les ex-combattants ont le droit de faire partie des forces armées de la région).

Pièce jointe II

[Original : russe]

Déclarations des participants à la séance du Conseil de sécurité du 11 février 2011 contredisant les accords de Minsk

Ukraine (Leonid Kravtchouk) :

1. L'intervention de M. Kravtchouk a consisté d'un bout à l'autre à présenter la Fédération de Russie comme une partie au conflit qui a occupé le territoire ukrainien et y a imposé une administration d'occupation. Cette position ne se rapporte aucunement à l'ensemble de mesures et à la résolution 2202 (2015) du Conseil de sécurité, qui étaient l'objet de la séance. L'Ukraine poursuit inlassablement un seul et unique objectif, celui d'exclure le Donbass du processus de règlement du conflit. Ce faisant, elle dénature complètement le sens et la teneur des accords de Minsk, qui doivent servir de base à un tel règlement. Ni la résolution 2202 (2015) du Conseil de sécurité ni aucun document faisant partie de l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ou des recommandations issues du « format Normandie » ne contiennent ne serait-ce qu'une mention de la Fédération de Russie comme partie au conflit, pas plus qu'il n'y est fait référence à des « territoires occupés » ou à une « administration d'occupation ». Au contraire, ces documents indiquent nettement et sans réserve que les parties au conflit et les sujets du règlement sont uniquement l'Ukraine et certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk. Le caractère intérieur du conflit est également confirmé par l'absence de troupes russes au Donbass, comme l'a indiqué l'Ambassadeur Yaşar Halit Çevik durant la séance.

Afin de priver les représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk de la personnalité juridique que leur confèrent l'ensemble de mesures et la résolution du Conseil de sécurité dans le règlement du conflit, il a également été déclaré que les décisions prises par le *quatuor* du format Normandie avaient force obligatoire pour les parties au conflit. Toutefois, étant donné que l'adoption de décisions contraignantes sans l'accord des représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk n'est pas prévue par les accords de Minsk et que lesdits représentants sont absents du format Normandie, les participants aux négociations se déroulant dans ce format sont uniquement habilités à approuver les décisions concertées prises par les parties au conflit et à formuler des recommandations. C'est précisément la raison pour laquelle, comme indiqué dans la déclaration faite par les dirigeants du format Normandie à l'appui de l'ensemble de mesures le 12 février 2015, cette formation diplomatique fait fonction de mécanisme de mise en œuvre des accords de Minsk.

2. Il a été déclaré que l'Ukraine prenait des mesures concrètes en vue de régler le conflit. Cependant, de 2014 à aujourd'hui, elle ne s'est intégralement acquittée d'aucune des obligations qui lui incombaient au titre des accords de Minsk. Durant les six années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la résolution 2202 (2015) du Conseil de sécurité et de l'ensemble de mesures, Kiev s'est soustraite à la mise en œuvre des principales dispositions définissant les conditions politiques nécessaires au règlement du conflit. L'Ukraine contrevient aux accords de Minsk comme suit :

a) Le cessez-le-feu fait l'objet de violations permanentes, les mesures de pacification prises de manière concertée le 22 juillet 2020 ont été foncièrement dévoyées au moment même de leur entrée en vigueur, le 27 juillet 2020, et unilatéralement désavouées le 10 septembre suivant, et les bombardements gratuits

de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk se poursuivent, faisant de nombreuses victimes et causant d'importants dégâts ;

- b) Les obligations de retrait des armes lourdes sont régulièrement transgressées ;
- c) Aucun dialogue ne s'est engagé depuis le 9 mars 2015 au sujet du statut qui serait octroyé en Ukraine à certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk à la fin du conflit, aucune proposition n'a été faite à cet égard et celles avancées par les représentants de ces zones sont invariablement ignorées ;
- d) Aucune action n'a été entreprise pour rétablir les relations socioéconomiques, si bien que certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk subissent un blocus complet qui suspend les relations commerciales et les transports ;
- e) Aucune loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre des acteurs du conflit n'a été adoptée.

L'été dernier, le Parlement ukrainien (*Verkhovna Rada*) a adopté à la majorité constitutionnelle (326 députés sur 389) une décision relative aux conditions appelées à présider à la tenue d'élections locales au Donbass, qui contrevient par principe aux accords de Minsk. Compte tenu de la position défendue par l'organe législatif suprême du pays, la poursuite des négociations en vue de régler le conflit dans le cadre desdits accords ne présente concrètement plus d'intérêt. De cette façon, l'Ukraine a mis à l'arrêt les travaux du Groupe de contact tripartite.

3. Les projets de loi relatifs à la « réintégration » et à la « justice transitoire » déposés par le Gouvernement ukrainien, qui ont été évoqués par M. Kravtchouk, visent à régler le conflit non pas de manière pacifique mais par la force et sans tenir compte des droits et des intérêts des habitants du Donbass. Il en va de même du projet de plan pour une démarche conjointe de mise en œuvre des accords de Minsk présenté par la partie ukrainienne. Ce plan contient 51 dispositions dont 40, soit plus de 78 %, contredisent les accords de Minsk. Par conséquent, en affirmant la conformité des documents susmentionnés aux accords, M. Kravtchouk déforme la réalité de manière déloyale. Les documents en question étant accessibles à tous, chacun pourra aisément se convaincre de la « véracité » de ses propos.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (Heidi Grau)

Répondant aux questions posées par les participants à la séance du Conseil de sécurité, M^{me} Grau a fait observer que la question des parties au conflit était au cœur d'une vive controverse. Ce débat s'est toutefois conclu avec la signature de l'ensemble de mesures, qui a été approuvé par la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil de sécurité ; toute tentative faite pour le rouvrir équivaut à remettre en cause la décision du Conseil, ce qui ne saurait advenir sans la participation de celui-ci.

Chef de la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine et Coordonnateur des travaux du Groupe de contact tripartite (Yaşar Halit Çevik)

Le Chef de la Mission a donné lecture des données relatives aux morts et aux blessés causés par le conflit, qui ont été confirmées par la Mission spéciale d'observation en 2020. Celle-ci n'a pas pu vérifier tous les cas recensés par les représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk du Centre conjoint de contrôle et de coordination. Selon les chiffres fournis par ces représentants et dans le cadre du processus de négociation, 7 morts et 66 blessés civils ont été dénombrés en 2020. La Mission, quant à elle, fait état de 17 morts et de 41 blessés sur le territoire ukrainien, ce qui ne correspond pas au comptage quotidien, dont il résulte que 14 civils (24 est le chiffre cité à la séance du Conseil) ont trouvé la mort sur le territoire du conflit armé en 2020, dont 11 dans certaines zones des régions de

Donetsk et de Louhansk et 3 sur le territoire ukrainien, et que 84 (107 est le chiffre cité à la séance du Conseil) autres ont été blessés, dont 61 dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk et 23 sur le territoire ukrainien.

Représentants de l'Estonie, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la Norvège, de République fédérale d'Allemagne et du Royaume-Uni

1. Les représentants se sont exprimés sur le fait que la Fédération de Russie était considérée comme une partie au conflit au Donbass et ils ont évoqué les obligations qui lui incombait dans ce contexte. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette position dénature profondément l'esprit et la lettre des accords de Minsk. Le soutien apporté à une telle ligne politique encourage l'une des parties (l'Ukraine) à commettre des actes destructeurs et à faire en sorte de geler le conflit.

2. Le représentant du Royaume-Uni a déclaré que des élections locales devaient ouvrir la voie à l'octroi d'un statut spécial au Donbass, ce qui contredit la succession logique des mesures à prendre établie par les accords de Minsk. La tenue de telles élections est l'une des étapes finales du règlement politique global du conflit. Conformément à l'ensemble de mesures, c'est la définition juridique (sans entrée en vigueur) du statut constitutionnel de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk, en concertation avec leurs représentants, et celle du statut, de la composition et des pouvoirs des futurs organes d'administration de ces zones, qui doit déboucher sur la tenue d'élections locales. Conformément à la formule Steinmeier, les lois ukrainiennes sur le statut particulier du Donbass sont destinées à entrer en vigueur après lesdites élections.

3. Dans sa déclaration, le représentant de la République fédérale d'Allemagne a tenté de minimiser la question du statut de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk, disant que celles-ci étaient une partie de plein droit aux négociations et que la reconnaissance de leur légitimité ne devait pas polariser l'attention, et il a désigné Donetsk et Louhansk sous les noms d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Or, les représentants de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk tirent directement leur légitimité (hors personnalité juridique internationale) à participer au règlement du conflit de la résolution [2202 \(2015\)](#) du Conseil de sécurité.

4. Le Mémoire de Budapest, auquel le représentant de la République fédérale d'Allemagne a fait référence, n'a aucun rapport avec le conflit intérieur en Ukraine et par voie de conséquence avec les accords de Minsk.

5. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a déclaré qu'il fallait cesser de délivrer des passeports russes en masse. Or la délivrance de passeports aux habitants du Donbass relève d'une question humanitaire (eu égard au blocus imposé par l'Ukraine) et n'a rien à voir avec les accords de Minsk. Malheureusement, nous n'avons entendu aucun appel lancé à l'Ukraine pour que cesse le massacre de la population du Donbass, pour que le blocus soit levé et que les relations socioéconomiques soient rétablies et pour que, conformément à l'ensemble de mesures, s'ouvre un dialogue sur le futur statut de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk au sein de l'Ukraine.