

L'incident naval entre le Royaume Uni et la Russie survenu au large de la Crimée le 23 juin a semblé être un « *coup de tonnerre dans un ciel bleu* ». Le retrait des troupes russes de la zone frontalière du Donbass, [amorcé fin avril 2021](#) avait pourtant semblé marquer un relatif apaisement des tensions, alors que se profilait le [sommet Biden-Poutine](#). Mais les espoirs d'accalmie auront été de courte durée et les tensions de nouveau à la hausse en Mer Noire, notamment autour des actions britanniques dans la région. La nouvelle politique de « *Global Britain* » et les ambitions économiques et diplomatique du Royaume Uni viennent s'ajouter à la complexité d'une zone qui peine à entrevoir la possibilité d'un apaisement. De fait, la situation en Mer Noire suit une pente préoccupante de hausse durable et structurelle des tensions entre nations riveraines et acteurs globaux, au croisement de questions commerciales, énergétiques, climatiques, militaires, symboliques et, bien sûr, d'enjeux de politique intérieure. Enfin, cet incident est aussi l'occasion de prendre un peu de recul sur le droit maritime et d'interroger les catégories un peu trop facilement rebattues par la presse, comme les « *eaux territoriales* ».

L'incident du 23 juin 2021

L'incident a concerné le destroyer de la *Royal Navy* type 45 *HMS Defender*, un navire similaire aux frégates [Horizon](#) du programme franco-britannique. Il a été l'occasion d'une bataille informationnelle complexe entre Londres et Moscou, sur fond d'instrumentalisation partielle du droit international maritime.

Le déroulé de l'incident suit des lignes très simples : le *HMS Defender*, en provenance du port ukrainien d'Odessa, est entré le 23 juin à 09h50 BST (11h50 locale) dans les eaux territoriales de la Crimée, en suivant le rail de navigation internationalement reconnu. La Russie tenté de chasser le navire britannique de ce qu'elle considère comme ses eaux territoriales, mais sans pour autant accuser formellement le *HMS Defender* de violer le droit maritime, ce qui aurait autorisé la Russie à prendre des mesures de rétorsion. Les Britanniques considèrent quant à eux qu'ils ont effectué un « *passage inoffensif* » tel que défini par le droit maritime, et qui se déroulait de plus dans les eaux territoriales ukrainiennes, puisque le Royaume Uni ne reconnaît pas l'annexion de la Crimée par la Russie.

Dès son approche, le navire britannique a été suivi par un patrouilleur des garde-côtes russes, qui lui a indiqué qu'il devrait quitter les eaux territoriales car la marine russe s'apprêtait à « *commencer un exercice de tir* ». Le navire de garde-côtes a adopté une route convergente presque parallèle, dans l'espoir de « *pousser* » le navire britannique, ce qui a été sans effet. Plusieurs autres navires russes se sont manifestés, ainsi qu'une vingtaine d'aéronefs, dont des avions d'attaque Su-24 qui ont effectué des passages très proches du navire.

La Russie a déclaré avoir [tiré des coups de semonce et largué quatre bombes](#) sur la trajectoire du navire anglais, ce qu'a nié le gouvernement britannique. La BBC a publié un [reportage](#) d'environ 5 minutes sur l'incident, filmé par un journaliste à bord. Celui-ci a noté l'appel aux postes de combat (ce qui semble la plus élémentaire prudence) et filmé certains impacts de tirs dans l'eau à bonne distance de l'*HMS Defender*. Les médias russes ont également produit quantité [d'articles](#) sur le sujet. Le *HMS Defender* a poursuivi sa route à vitesse constante, confirmant un « *comportement de passage inoffensif* » non hostile. Il a fort logiquement quitté rapidement les eaux « *contestées* », à 10h26 BST (12h26 locales), 36 minutes après son entrée

dans les eaux de la Crimée. L'incident a aussitôt cessé.

L'évènement n'est pas survenu « *hors de tout contexte* ». En particulier, il a eu lieu 48 heures après que la [Russie ait été accusée par les États-Unis d'avoir falsifié les signaux AIS](#) de l'*HMS Defender* et de sa conserve néerlandaise le *HNLMS Evertsen*. Le tracé AIS indique que les deux navires auraient effectué une reconnaissance très près de la base russe de Sébastopol, à une heure où les caméras d'Odessa montraient qu'ils étaient encore au port... Les deux navires étaient présents en Mer noire dans le cadre d'un exercice interallié, aux côtés du destroyer américain *USS Laboon*. Il faut rappeler que l'AIS (*Automatic Identification System*) est un système ouvert, très facile à intercepter et à falsifier, et qui repose sur l'envoi par chaque navire, à intervalle régulier, sur la bande VHF, de sa position GPS.



L'exercice conduit par les trois navires occidentaux s'inscrit dans un contexte de tensions navales récurrent. En particulier, la Russie a annoncé en avril [son intention de restreindre la navigation dans certaines parties de la Mer noire](#), notamment autour de la péninsule de Crimée. Une annonce perçue comme une provocation par les chancelleries occidentales et une atteinte à la liberté de navigation.

La situation navale va demeurer très sensible dans les semaines qui viennent : du 28 juin au 10 juillet [se déroulera dans la zone l'exercice annuel « Sea breeze »](#). Il impliquera [cette année 32 pays](#) (dont la France), 5000 hommes, 32 navires, 40 aéronefs et 18 unités de forces spéciales. Depuis 1997, l'exercice regroupe, à minima, autour des États-Unis, l'Ukraine, la Turquie, la Géorgie, la Bulgarie et la Roumanie. On peut penser que de nombreux navires et aéronefs russes seront en mer pour surveiller l'exercice.

Il faut souligner aussi que la Russie n'est pas en reste en termes de « *manœuvres navales* ». La marine de guerre russe [a organisé cette semaine un exercice militaire de grande ampleur au large d'Hawaï](#), impliquant une vingtaine de navires de la flotte du Pacifique ainsi que des bombardiers Tu-142. Les navires russes se sont approchés à une vingtaine de miles des côtes américaines, et l'*US Air Force* a mis en l'air des patrouilles de F-22.

Quelques éléments de droit maritime

À ce stade il n'est pas inutile de procéder à un petit rappel sur la notion de « *passage inoffensif* », invoquée par les Britanniques. En effet, la Convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer (CNUDEM – dite de Montego Bay) définit à la fois la « *mer territoriale* » (articles 2 à 16) et le « *droit de passage inoffensif* » dans celle-ci (articles 17 à 32). De manière simplifiée, les eaux « *territoriales* » ne sont pas tout à fait un « *territoire* » (territorial et maritime : un bel oxymore), mais une zone de souveraineté partiellement limitée par la liberté de navigation : tout navire, civil ou militaire, a un droit de transit, le « *passage inoffensif* ». Celui-ci doit être effectué de manière « *honnête* » : sans escale, sans arrêt, par la voie la plus directe ou suivant les rails de navigation reconnus, sans comportement hostile, sans activation de l'armement, en respectant les dispositions de sécurité courantes maritime de l'Etat côtier. Le droit de passage comporte une « *interdiction de collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'État côtier* », mais il est couramment admis qu'un passage qui s'accompagne d'une observation passive et non intrusive ne constitue pas une violation de la convention.

En contrepartie de ce comportement « *honnête* », l'État côtier ne peut pas interdire le passage dans ses eaux territoriales, mais simplement établir des dispositions de sécurité maritime, de séparation du trafic ou autres dispositions « *techniques* ». En cas de doute sur le caractère « *innocent* » du passage ou de violation manifeste, l'Etat côtier peut questionner le navire ou, bien entendu, prendre des mesures contraignantes, dans un nombre de cas limitativement définis.

Il faut souligner que la Russie est toujours tenue, en tant qu'héritière en droit internationale des actes pris par l'URSS, par [la déclaration conjointe prise avec les Etats-Unis le 23 septembre 1989](#), et concernant l'interprétation du droit de passage innocent. Cette déclaration précise bien que les navires militaires bénéficient du même droit de passage que les navires civils, sans notification préalable ni autorisation :

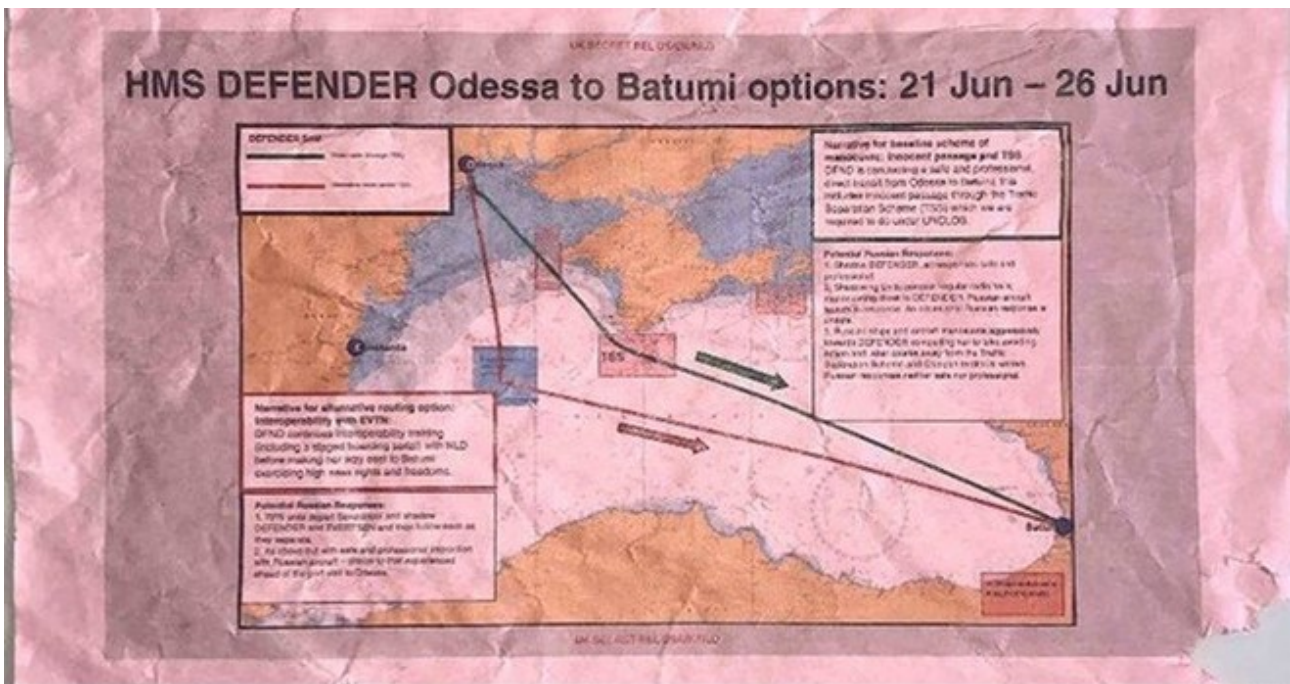
“All ships, including warships, regardless of cargo, armament or means of propulsion, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea in accordance with international law, for which neither prior notification nor authorization is required.”

On le voit, en l'occurrence, le fait que les eaux territoriales de la Crimée soient « *russes* » ou « *ukrainiennes* » ne change rien : le *HMS Defender* avait parfaitement le droit de transiter, à condition qu'il se soit conformé aux dispositions en matière de passage inoffensif de la CNUDEM, ce qu'il semble avoir fait (et ce que défend le gouvernement dans [sa déclaration au parlement](#)). La Russie n'a d'ailleurs émit aucune accusation formelle et motivée en ce sens.

Ces utilisations du « *droit de passage* » sont régulièrement effectuées par les marines occidentales sous la forme d'opérations pour la liberté de navigation (*Freedom Of Navigation Operations* - FONOP). Si les actions américaines en Mer de Chine sont plus souvent mises en avant (comme [la récente FONOP de l'USS Russell](#)), elles peuvent concerner toutes les zones maritimes que des États côtiers tentent de « *soustraire* » aux dispositions générales du droit de la mer. Pour les États, comme la France, qui défendent la liberté de navigation, il s'agit de ne pas laisser s'installer une situation qui serait, à terme, génératrice d'une coutume reconnue qui créerait *de facto* une dérogation à la CNUDEM.

Au-delà de l'écume du jour, « *Global Britain* »

L'incident de l'*HMS Defender* ne se limite pas à cette question de souveraineté dans les eaux de la Crimée, même s'il semble bien que le transit de l'*HMS Defender* était parfaitement « *délibéré* » de la part des Britanniques. C'est ce que suggèrent des [documents confidentiels « oubliés » à un arrêt de bus](#) qu'un informateur anonyme a confiés à la BBC (ce qui ne permet donc pas d'exclure la fuite délibérée). La *Royal Navy* avait deux options : la route directe, qui fut empruntée, représentait une opportunité de se rapprocher du gouvernement ukrainien, tandis que la route au large aurait pu être perçue par la Russie comme démontrant une forme d'acceptation des revendications de Moscou.



La réaction russe était bien entendu attendue. Au-delà de l'intrusion dans les eaux territoriales, il est probable que Moscou a également souhaité faire passer un message à Londres, en raison des « *autres mobiles* » de la visite de la frégate britannique à Odessa, qui ne se limitaient pas à une opération de transit pour affirmer un droit de naviguer.

En effet, la visite de la frégate britannique a été l'occasion [de la signature avec l'Ukraine d'un mémorandum](#), entre le Premier lord de l'amirauté Jeremy Quin (accompagné d'un représentant des chantiers navals Babcock) et le vice-ministre de la défense ukrainien Oleksandr Myroniuk. Le document, qui constitue la mise en œuvre concrète l'accord signé en octobre 2020, prévoit notamment :

- la vente de missiles à l'Ukraine,
- le développement et la construction conjointe de huit patrouilleurs armés de missiles pour la marine ukrainienne,
- la création d'une nouvelle base navale sur la Mer d'Azov pour la marine ukrainienne,
- la fourniture par le Royaume Uni de deux chasseurs de mines d'occasion de la classe *Sandown*,
- et (surtout pourrait-on dire) la fourniture par les chantiers Babcock d'une « *capacité de frégate moderne pour l'Ukraine* », que [la presse spécialisée estime à deux frégates neuves Type 31](#).

Ces navires, très modernes (aucun n'est encore en service dans la *Royal Navy*) sont de la gamme des [FDI françaises](#).



Ce programme, ambitieux, constituerait s'il est mené à bien un important renouvellement de la marine ukrainienne à même d'inquiéter fortement Moscou. Après l'annexion de la Crimée, l'Ukraine s'était à la fois retrouvée privée de l'essentiel de la flotte de la Mer noire et (surtout) des installations portuaires de construction et d'entretien. Dans ces conditions, le rapport de force naval était, depuis 2014, considérablement en faveur de Moscou. [L'incident du détroit de Kertch](#) avait ainsi vu le 25 novembre 2018 l'humiliation de la petite marine ukrainienne par la Russie. Actuellement, l'Ukraine ne dispose que d'une ancienne frégate soviétique de la classe Krivak (années 1970) et d'une poignée de corvettes, patrouilleurs et canonnières.



À Kiev, ce partenariat avec le Royaume Uni est complémentaire de [la fourniture de navires par les États-Unis](#) et (surtout) du partenariat stratégique avec Ankara [que nous avons déjà évoqué](#). [Un projet d'acquisition de quatre corvettes turques ADA neuves](#) a été confirmé par l'Ukraine fin 2020. La Turquie a d'ailleurs procédé le 18 juin dernier, depuis une corvette Ada, au test qualifiant le missile antinavire national « *Atmaca* », qui remplacera à terme des AGM-84 Harpoon dans la marine turque.

Si cet ambitieux programme naval est mené à terme, il permettra à l'Ukraine d'obtenir, au moins dans la catégorie des navires modernes de moins de vingt ans, une forme de parité avec la flotte russe de Mer Noire, dont les effectifs reposent encore sur beaucoup de navires anciens, voire très anciens. En outre, il doterait l'Ukraine de moyens de lutte anti-sous-marine modernes, à même de contrer la flotte sous-marine russe. Cependant, en matière navale il faut compter à la fois avec les délais de construction des chantiers naval, mais aussi (surtout) avec

les difficultés de formation d'équipages compétents pour mettre en œuvre des matériels modernes issus de pays qui n'étaient pas historiquement fournisseurs de l'Ukraine, et adaptés à ses doctrines de l'OTAN. Il semble que la Russie ait donc devant elle encore une petite dizaine d'années de supériorité locale en Mer Noire.

Côté britannique, ce soutien à l'Ukraine n'est pas sans arrière-pensées économiques. Le pays, en crise économique du fait de la pandémie de Covid-19 et du *Brexit*, peine à concrétiser sa grande vision de « *Global Britain* ». Les cinq frégates type 31 sont prévues dans la [stratégie nationale](#) pour remplacer les type 24 et maintenir les compétences des chantiers nationaux tout en dotant la *Royal Navy* de navires de combat capables d'être déployés de manière permanente « à l'Est de Suez ». Toutefois, il semble douteux que le Royaume Uni puisse « *tout faire* ». Il semble acquis que le [programme d'achat des F-35 sera retardé](#) et les annonces de [relèvement du nombre de têtes nucléaires](#) ou la [réduction du format des troupes au sol](#) sont autant d'illustrations des difficultés anglaises à maintenir et moderniser des forces crédibles après des années d'usure opérationnelle, d'abandons de capacités, d'externalisations douteuses et de coupes budgétaires pas toujours efficaces. Dans ces conditions, vendre des navires à l'Ukraine est d'autant plus tentant que si le pays est désespérément à la recherche de matériels modernes et en manque de fonds, il peut sans doute compter sur une aide américaine à l'acquisition. *In fine*, ce sera donc sans doute le contribuable américain qui fera tourner les chantiers Babcock au Royaume Uni pour fournir à Kiev des moyens navals...

La Mer Noire, au cœur de tensions durables

La situation est, comme toujours dans la zone, d'une redoutable complexité. Les vieux réflexes bipolaires de la Guerre froide ont vécu et la politique de puissance des uns et des autres crée un environnement instable. Pour la Russie, il s'agit toujours de remettre en cause l'avancée de l'OTAN sur son flanc sud. Le pays avait bénéficié pendant la période 1945-1989 d'une situation unique dans son histoire, très favorable : la Mer Noire était devenue un quasi « *lac russe* », l'influence occidentale étant limitée à la côte anatolienne. Tous les États riverains en dehors de la Turquie étaient alors des républiques soviétiques ou des États satellites membres du Pacte de Varsovie. Avec l'effondrement de l'URSS et l'éclatement des alliances, l'indépendance de l'Ukraine et de la Géorgie, les Russes se sont retrouvés, en quelques années, réduits à une position riveraine excentrée, militairement fragile et peu propice économiquement. Surtout, l'adhésion à l'OTAN de la Roumanie et de la Bulgarie et les aspirations de l'Ukraine et de la Moldavie créaient un risque pour Moscou d'être en position complètement inversée par rapport à la Guerre froide.

Il faut toutefois rappeler que si les territoires des États membres de l'OTAN sont tous « *couverts* » par l'Alliance, il n'en va pas de même de la Mer Noire et de son espace aérien : [la zone de responsabilité de l'OTAN hors océan Atlantique s'arrête à la Mer méditerranée](#) et une attaque contre un navire de l'OTAN ne serait pas susceptible de déclencher la clause de solidarité de l'article 5.

La recherche d'un équilibre des forces de la part de l'Ukraine s'inscrit dans un plan assez logique et fondé de la part de Kiev pour renforcer son armée sèchement battue dans le Donbass. Le pays ne veut pas accepter le statut quo actuel et la perte de la Crimée. La

péninsule, à laquelle Kiev a coupé tout approvisionnement en eau, se trouve dans une [situation très critique](#) en raison du changement climatique et de la modification du régime des pluies. Pour l'heure, les projets d'approvisionnement via l'isthme de Kertch n'aboutissent pas, alors que [les nombreux forages lancés par les Russes en 2015](#) n'ont débouché que sur une salinisation des aquifères locaux déjà fragiles. En outre, les eaux de la Crimée ont un potentiel gazier et pétrolier qui serait fort utile au pays en cas de « *fermeture* » du robinet russe.

Les risques de relance d'un conflit entre Ukraine et Russie sont bien réels à court terme. Il pourrait être tentant pour la Russie de profiter de son avantage militaire actuel pour prendre des « *gages* » supplémentaires. Vladimir Poutine utilise maintenant depuis près de 15 ans la surprise stratégique comme mode d'action privilégié (tout en appelant sans cesse à la stabilité stratégique). Du côté des Occidentaux, l'incapacité à préserver l'intégrité territoriale de l'Ukraine en 2014 malgré les engagements écrits de Berlin, Londres et Washington via le [mémoire de Budapest](#) de 1994 ont laissé un goût amer de soumission face à la politique de *fait accompli* de Vladimir Poutine. Le récent conflit au Haut Karabakh ayant montré qu'il existait parfois une « possibilité de remettre en cause le statut quo par la force », les options militaires sont maintenant plus envisageables par les différentes chancelleries, à la faveur de l'acquisition de tel ou tel avantage.

L'histoire ne se répète pas toujours. Mais il faut se souvenir que l'annonce de la vente à l'Empire Ottoman, en octobre 1913, par les chantiers navals Britanniques, de deux cuirassés modernes avait [modifié l'équilibre des forces en Mer Noire](#), à un moment où la Russie se trouvait déclassée sur le plan naval. Le risque d'une évolution défavorable des rapports de force avait pesé dans l'attitude russe dans les Balkans et notamment lors de la crise de l'été 1914.

La situation en Mer Noire nous rappelle à quel point les facteurs de conflictualité sont complexes. Même si aucun Etat de la région ne souhaite une confrontation armée de grande ampleur, l'utilisation de *proxies* et les manœuvres censément « *sous le seuil d'affrontement armé direct* » se multiplient, dans un contexte de changement climatique et de recomposition des alliances. Tout ceci dans une mer fermée aux eaux étroites et bien « *encombrées* » de navires et d'aéronefs de multiples nationalités, à l'entraînement et aux règles d'engagement hétérogènes. Il faut espérer qu'une combinaison d'incompréhensions, de mauvais calculs stratégiques, de *brinkmanship* et de jeu d'alliances n'aboutira sur un conflit potentiellement destructeur.