Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13685
27 janvier 2015

Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation de la Fédération de Russie

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, Groupe socialiste

Résumé

La commission de suivi réaffirme que l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie est une grave violation du droit international, dont la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki de l'OSCE ainsi que le Statut du Conseil de l'Europe et les engagements contractés par la Russie lors de son adhésion à cette Organisation. En outre, la commission est vivement préoccupée par les événements survenus dans l'Est de l'Ukraine et condamne le rôle d'instigation et d'exacerbation joué par la Russie, notamment en fournissant des armes aux forces insurgées et en couvrant l'action militaire des troupes russes sur le territoire oriental de l'Ukraine, ce qui constitue une violation grave du droit international, dont le Statut du Conseil de l'Europe et le Protocole de Minsk auquel la Russie est partie. En outre, la commission se déclare consternée par la participation d'un grand nombre de «volontaires» russes au conflit dans l'Est de l'Ukraine sans que les autorités russes fassent apparemment quoi que ce soit pour mettre fin à cette participation bien qu'il s'agisse d'une violation du Code pénal de la Fédération de Russie elle-même.

De l'avis de la commission, aucune solution ne pourra être trouvée au conflit ukrainien sans la pleine et entière participation de la Fédération de Russie et sans une volonté politique qui soit à la mesure du problème. Aussi l'Assemblée parlementaire se doit-elle de maintenir avec la délégation russe un dialogue constructif sur cette question ainsi que sur le respect de ses engagements et obligations à l'égard du Conseil de l'Europe. Pour autant, elle tient à souligner qu'un tel dialogue n'est possible qu'à la condition que les autorités russes acceptent de participer, en toute bonne foi et sans condition préalable, à un dialogue constructif et ouvert avec l'Assemblée. La commission propose, par conséquent, la ratification des pouvoirs de la délégation russe, mais dans le même temps, soucieuse d'exprimer clairement qu'elle condamne la poursuite des graves violations du droit international, la suspension d'un certain nombre des droits et des privilèges de la délégation russe. En outre, la commission propose que l'Assemblée annule les pouvoirs de la délégation russe lors de sa partie de session de juin 2015 si aucune avancée n'est constatée pour ce qui concerne la mise en œuvre des protocoles et du mémorandum de Minsk ainsi que les demandes et recommandations de l'Assemblée qui figurent dans la présente Résolution.

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée du 26 janvier 2015, Renvoi 4105.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Schennach, rapporteur 7
1. Introduction 7
2. Evolution de la situation en Crimée 8
3. Evolution de la situation dans l'est de l'Ukraine 9
4. Développements concernant d'autres engagements et obligations de la Fédération de Russie 14
5. Dialogue 16
6. Sanctions prises par l'Assemblée 18
7. Conclusions 18
Annexe 1 20
Annexe 2 22

A. Projet de résolution[2]

1. Le 26 janvier 2015, les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation russe ont été contestés sur la base des articles 8.1 et 8.2 du Règlement de l'Assemblée parlementaire au motif que le rôle et la participation de la Fédération de Russie dans le conflit qui touche l'est de l'Ukraine, ainsi que le maintien de son annexion illégale de la Crimée, sont contraires au Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) ainsi qu'aux engagements qu'elle a contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, ce qui, d'une manière générale, remet en cause le respect par la délégation russe des principes de l'Organisation et des obligations imposées à ses Etats membres.

2. L'Assemblée rappelle sa Résolution 1990 (2014) sur le réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe. Dans cette résolution, l'Assemblée a estimé que l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie ainsi que sa participation et ses actions qui ont conduit à cette annexion constituaient une grave violation du droit international et étaient en contradiction flagrante avec le Statut du Conseil de l'Europe et les engagements contractés par la Russie lors de son adhésion. L'Assemblée a condamné avec force la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par la Fédération de Russie, considérant que cet acte exigeait de sa part un message fort de désapprobation. En même temps, elle a souligné la nécessité de poursuivre le dialogue avec la Fédération de Russie, y compris au sujet de ses obligations et de son adhésion aux valeurs et principes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée a donc décidé de ne pas annuler les pouvoirs de la délégation russe mais de suspendre, jusqu'à la fin de la session de 2014, ses droits de vote ainsi que son droit d'être représentée au sein du Bureau, du Comité des Présidents et de la Commission permanente de l'Assemblée et celui de participer à des missions d'observation d'élections. En outre, dans cette résolution, l'Assemblée s'est réservée le droit d'annuler les pouvoirs de la délégation russe si la Fédération de Russie n'amorçait pas une désescalade de la situation et ne faisait pas marche arrière sur l'annexion de la Crimée.

3. L'Assemblée condamne l'annexion illégale de la Crimée et la continuation de son intégration dans la Fédération de Russie. Elle est préoccupée par les déclarations de responsables politiques russes qui laissent manifestement entendre qu'un règlement de cette question conformément au droit et aux principes internationaux ne sera pas possible dans un avenir prévisible. L'Assemblée réaffirme que l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie constitue une violation grave du droit international, dont la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que le Statut du Conseil de l'Europe et les engagements contractés par la Russie lors de son adhésion à cette Organisation.

4. L'Assemblée est vivement préoccupée par la dégradation de la situation des droits de l'homme en Crimée, et notamment par la mort et la disparition de militants politiques qui avaient critiqué l'annexion de la Crimée par la Russie. Elle est également inquiète des menaces et actions contre des organismes de médias indépendants et critiques. A cet égard, l'Assemblée demande instamment aux autorités russes:

4.1. d'annuler l'annexion illégale de la Crimée;

4.2. de mener des enquêtes approfondies et transparentes sur ces morts et disparitions ainsi que sur les allégations d'abus et de violations des droits de l'homme par la police et les forces (para) militaires actives dans cette région;

4.3. de démanteler toutes les forces paramilitaires de la région;

4.4. de s'abstenir de toute pression et menace de clôture d'organismes de médias indépendants et de revenir sur la clôture de la chaîne des Tatars de Crimée, l'ATR;

5. La situation des minorités en Crimée, notamment de la communauté tatare de Crimée, préoccupe vivement l'Assemblée. Cette dernière est consternée par les descentes de police dont ont fait l'objet des organisations et institutions tatares, dont les bureaux de l'Assemblée des Tatars de Crimée, ainsi que par l'interdiction d'entrer sur le territoire de la Crimée dont sont frappés les chefs tatars Mustafa Djemilev et Refat Tchoubarov. En outre, l'Assemblée se dit préoccupée par les rumeurs selon lesquelles en Crimée, l'enseignement serait de moins en moins dispensé en langue ukrainienne. A cet égard, l'Assemblée appelle les autorités russes:

5.1. à s'abstenir de tout harcèlement et de toute pression à l'égard des institutions et organisations tatares de Crimée;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 27 janvier 2015.

5.2. à permettre le retour en Crimée de MM. Mustafa Djemilev et Refat Tchoubarov et à les autoriser à circuler librement de part et d'autre de la ligne de démarcation administrative;

5.3. à prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'un enseignement continue d'être dispensé en langue ukrainienne.

6. L'Assemblée se réjouit qu'à quelques exceptions près, les civils puissent continuer à circuler librement de part et d'autre de la frontière administrative entre la Crimée et le reste de l'Ukraine. Elle appelle toutes les autorités concernées à s'abstenir de prendre toute mesure injustifiée qui pourrait entraver ou empêcher cette libre circulation des civils.

7. L'Assemblée est vivement préoccupée par les événements qui surviennent dans l'Est de l'Ukraine et condamne le rôle d'instigation et d'exacerbation joué par la Russie, notamment en fournissant des armes aux forces insurgées et en couvrant l'action militaire des troupes russes sur le territoire oriental de l'Ukraine, ce qui constitue une violation grave du droit international, dont le Statut du Conseil de l'Europe ainsi que le Protocole de Minsk auquel la Fédération de Russie est Partie. En outre, l'Assemblée se déclare consternée par la participation d'un grand nombre de «volontaires» russes au conflit dans l'Est de l'Ukraine sans que les autorités russes fassent apparemment quoi que ce soit pour mettre fin à cette participation bien qu'il s'agisse d'une violation du Code pénal de la Fédération de Russie elle-même. L'Assemblée prend note des rapports crédibles quant à l'enterrement de soldats sur le territoire russe. L'Assemblée condamne la violation de l'intégrité territoriale et des frontières d'un Etat membre du Conseil de l'Europe par la Fédération de Russie. L'Assemblée appelle donc la Russie à immédiatement:

7.1. retirer du territoire ukrainien toutes ses troupes, y compris les forces qu'elle y a déployées clandestinement;

7.2. s'abstenir de fournir des armes aux forces insurgées;

7.3. prendre des mesures crédibles pour mettre fin à l'afflux de volontaires russes sur la scène du conflit en Europe orientale;

7.4. adopter des amendements au Code pénal pour ériger en infraction la participation de civils russes à des conflits armés à l'étranger, même s'ils ne sont pas rémunérés pour leurs interventions;

7.5. poursuivre en justice, dans toute la mesure permise par le droit russe, tous les citoyens russes qui ont participé à titre de «volontaires» au conflit armé en Ukraine orientale;

7.6. apporter sa pleine et entière coopération à l'enquête relative à la destruction de l'appareil de la Malaysian Airlines qui assurait le vol MH17;

7.7. rendre la loi fédérale sur la défense de la Fédération de Russie conforme à l'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) rendu sur cette loi;

7.8. assurer le contrôle permanent ukrainien et russe de leur frontière commune;

7.9. libérer immédiatement tous les otages, prisonniers de guerre et personnes détenues illégalement.

8. Selon l'Assemblée, le conflit en Ukraine orientale ne peut être réglé que par des moyens politiques. Elle se félicite, par conséquent, de l'Accord de Minsk et de ses protocoles signés par la Fédération de Russie et l'Ukraine ainsi que par les républiques populaires autoproclamées de Donetsk et Louhansk. Elle déplore les violations répétées du cessez-le-feu par toutes les parties au conflit. Elle appelle l'ensemble des signataires à respecter le cessez-le-feu et à appliquer pleinement les Protocoles de Minsk. Elle demande en particulier aux autorités russes d'aider les autorités ukrainiennes à contrôler pleinement, sous supervision internationale, l'ensemble de sa frontière avec la Russie, ce qui est la base de toute solution politique au conflit, comme l'indiquent les Protocoles de Minsk.

9. L'Assemblée est vivement préoccupée par les informations répétées et crédibles faisant état de violations des droits de l'homme, voire de crimes de guerre, commis par des insurgés armés et par des bataillons volontaires qui combattent aux côtés des forces militaires ukrainiennes. A chaque fois que des violations des droits de l'homme et des crimes de guerre qui auraient été commis par leurs ressortissants leur sont signalés, les autorités russes et ukrainiennes se devraient d'ouvrir une enquête pleinement transparente et, si les faits sont établis, poursuivre leurs auteurs dans le plein respect de la loi.

10. Soulignant la nécessité d'une solution négociée au conflit, l'Assemblée ne peut que condamner les déclarations faites, le 23 janvier 2015, par le chef rebelle prorusse Alexander Zakhartchenko; il a, en effet, affirmé que ses forces ne respecteraient plus aucun accord de cessez-le-feu, qui ne les intéresse plus, et décidé de lancer une offensive visant à occuper le reste de la région de Donetsk ainsi que la ville de Mariupol.

Une telle initiative représente une grave escalade du conflit dans l'est de l'Ukraine. L'Assemblée condamne également les tirs de roquettes menés par les forces séparatistes sur la ville de Mariupol qui ont causé la mort d'une trentaine de civils. Elle exhorte la Russie à user de son influence pour s'assurer que les forces rebelles retournent à la table des négociations et adhèrent pleinement à l'Accord de cessez-le-feu comme le prévoient les Protocoles de Minsk.

11. L'Assemblée exprime sa vive inquiétude concernant l'incarcération et l'inculpation par la Fédération de Russie de M^me^ Nadia Savtchenko, qui est à présent membre de l'Assemblée. L'Assemblée estime que son transfert par des insurgés ukrainiens vers la Fédération de Russie et son emprisonnement ultérieur par les autorités russes constituent une violation du droit international que l'on peut qualifier, *de facto*, d'enlèvement. L'Assemblée appelle les autorités russes à libérer immédiatement M^me^ Savtchenko et à lui permettre de rentrer en Ukraine.

12. Les actions de la Russie en Ukraine démontrent son manque de volonté d'honorer les engagements contractés lors de son adhésion s'agissant de ses relations avec les pays voisins. L'Assemblée invite, par conséquent, les autorités russes à dissiper ces inquiétudes:

12.1. en appliquant la Résolution 1633 (2008) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, la Résolution 1647 (2009) sur la mise en œuvre de la Résolution 1633 et la Résolution 1683 (2009) sur la guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après, en cessant le nettoyage ethnique et l'occupation des provinces géorgiennes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud et en autorisant l'accès d'observateurs de l'Union européenne dans ces régions;

12.2. en éliminant tous les obstacles à la libre circulation des civils de part et d'autre des lignes de démarcation administratives entre l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie et le reste de la Géorgie;

12.3. en honorant sans tarder son engagement d'adhésion à retirer la 14^e^ armée et son équipement du territoire de la République de Moldova;

12.4. en mettant en œuvre rapidement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Catan et autres c. la Fédération de Russie et la République de Moldova* concernant le droit à l'éducation dans des établissements scolaires utilisant l'alphabet latin en Transnistrie et en s'abstenant de boycotter les produits moldoves dans le but d'influencer indûment les choix de politique étrangère de la République de Moldova;

12.5. en maintenant son engagement constructif au sein du Groupe de Minsk de l'OSCE afin de trouver une solution pacifique au conflit du Haut-Karabakh et en suspendant les ventes d'armes offensives à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan jusqu'au règlement de ce conflit.

13. De l'avis de l'Assemblée, aucune solution ne pourra être trouvée au conflit ukrainien sans la pleine et entière participation de la Fédération de Russie et sans une volonté politique qui soit à la mesure du problème. Aussi l'Assemblée se doit-elle de maintenir avec la délégation russe un dialogue constructif sur cette question ainsi que sur le respect de ses engagements et obligations à l'égard du Conseil de l'Europe. Pour autant, elle tient à souligner qu'un tel dialogue n'est possible qu'à la condition que les autorités russes acceptent de participer, en toute bonne foi et sans conditions préalables, à dialogue constructif et ouvert avec l'Assemblée, y compris sur des points à propos desquels les vues de l'Assemblée et de la Russie divergent. Si la Douma a, au grand regret de l'Assemblée, rejeté dans un premier temps la proposition d'un tel dialogue qui avait été formulée dans la Résolution 1990 (2014), des signes clairs montrent que la Douma est à présent prête à l'accepter.

14. Afin de favoriser le dialogue avec la Fédération de Russie, l'Assemblée décide, pour l'instant, de ratifier les pouvoirs de la délégation russe. Mais dans le même temps, soucieuse d'exprimer clairement qu'elle condamne la poursuite des graves violations du droit international commises par la Fédération de Russie en Ukraine, notamment le non-respect du Statut du Conseil de l'Europe et des engagements pris par la Russie au moment de son adhésion à l'Organisation, elle décide de suspendre les droits suivants de la délégation russe pour la durée de la session 2015 de l'Assemblée:

14.1. droit d'être désigné rapporteur;

14.2. droit d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections;

14.3. droit de représenter l'Assemblée dans les instances du Conseil de l'Europe ainsi qu'auprès d'institutions et d'organisations extérieures, tant sur instruction qu'à titre occasionnel.

15. Outre les sanctions énoncées aux paragraphes 14.1 à 14.3, l'Assemblée décide de suspendre, lors de l'ouverture de la partie de session de juin 2015, les droits de vote et de représentation de la délégation russe au Bureau de l'Assemblée, au Comité des Présidents et à la Commission permanente s'il devait s'avérer que

la Russie n'a pas fait de progrès tangibles et mesurables pour donner suite aux exigences formulées par l'Assemblée aux paragraphes 4.1 à 4.4, 5.1 à 5.3, 7.1 à 7.9, 11 et 12.1 à 12.4 de la présente Résolution et n'a pas apporté sa pleine et entière coopération au groupe de travail mentionné au paragraphe 17 de cette résolution.

16. L'Assemblée décide d'annuler les pouvoirs de la délégation russe lors de sa partie de session de juin 2015 si aucune avancée n'est constatée pour ce qui concerne la mise en œuvre des protocoles et du mémorandum de Minsk ainsi que les demandes et recommandations de l'Assemblée qui figurent dans la présente Résolution, en particulier celles relatives au retrait immédiat des troupes russes de l'est de l'Ukraine.

17. L'Assemblée invite le Bureau de l'Assemblée à envisager d'instituer, dans l'attente de l'accord des parlements concernés, un groupe de travail spécial auxquels participeraient les Présidents de la Douma d'Etat russe et de la Verkhovna Rada ukrainienne ou leurs représentants, groupe qui serait chargé de proposer d'éventuelles initiatives de l'Assemblée parlementaire pour appuyer la mise en œuvre des protocoles de Minsk.

B. Exposé des motifs, par M. Schennach, rapporteur

1. Introduction

1. Le 26 janvier 2015, M. Robert Walter (Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens), soutenu par plus de 30 membres appartenant à cinq délégations nationales au moins, a contesté les pouvoirs non encore ratifiés de la délégation russe sur la base des articles 8.1 et 8.2 du Règlement de l'Assemblée au motif que le rôle et la participation de la Fédération de Russie dans le conflit qui touche l'est de l'Ukraine, ainsi que le maintien de son annexion illégale de la Crimée, étaient contraires au Statut du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux engagements qu'elle a contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, ce qui, d'une manière générale, remettait en cause le respect par la délégation russe des principes de l'Organisation et des obligations imposées à ses Etats membres. En application de l'article 8.3 du Règlement, la Commission pour le respect des obligations et engagements (commission de suivi) a été saisie pour rapport et la commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour avis.

2. A sa réunion du 26 janvier 2015, la commission de suivi m'a nommé rapporteur pour le présent rapport.

3. Le 10 avril 2014, l'Assemblée a adopté la Résolution 1990 (2014) relative au réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe. Dans cette résolution, l'Assemblée a considéré que les actions et interventions de la Fédération de Russie ayant abouti à l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et cette annexion elle-même constituaient une grave violation du droit international et étaient clairement contraires au Statut du Conseil de l'Europe et aux engagements pris par la Fédération de Russie lors de son adhésion[3]. L'Assemblée a condamné fermement la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par la Fédération de Russie et considéré que cette violation appelait un message fort de désapprobation de la part de l'Assemblée. Dans le même temps, elle a souligné la nécessité de poursuivre le dialogue avec la Fédération de Russie, notamment sur les obligations de cette dernière et son respect des valeurs et principes du Conseil de l'Europe[4]. Par conséquent, l'Assemblée a décidé de ne pas retirer ses pouvoirs à la délégation russe, mais de suspendre jusqu'à la fin de la session de 2014 son droit de vote, son droit d'être représentée au Bureau de l'Assemblée, au Comité des Présidents et à la Commission permanente ainsi que son droit de participer à des missions d'observation d'élections.

4. Déjà préoccupée par les événements dans l'est de l'Ukraine, qui allaient s'aggraver peu après, l'Assemblée a exprimé sa préoccupation quant aux intentions de la Fédération de Russie, compte tenu du regroupement constant et observable de forces militaires russes le long de la frontière entre la Russie et l'Ukraine. En conséquence, elle s'est expressément réservé le droit d'annuler les pouvoirs de la délégation russe si la Fédération de Russie n'amorçait pas une désescalade de la situation ou ne faisait pas marche arrière sur l'annexion de la Crimée[5].

5. Outre sa condamnation de l'annexion de la Crimée et ses craintes concernant l'évolution de la situation en Crimée et dans l'est de l'Ukraine, l'Assemblée s'est dite vivement préoccupée par l'absence de mise en œuvre par la Russie des Résolutions 1633 (2008), 1647 (2009) et 1683 (2009) sur la guerre entre la Russie et la Géorgie, ainsi que par la situation de la liberté des médias et de la liberté d'expression en Russie, notamment eu égard à la répression permanente contre les médias indépendants, y compris les médias en ligne et les journalistes[6].

6. Le présent rapport se penchera dans un premier temps sur les principaux faits survenus récemment en Crimée et dans l'est de l'Ukraine. Une courte section sera ensuite consacrée aux évolutions concernant d'autres obligations et engagements de la Fédération de Russie à faire entrer en ligne de compte ici. Il importera de prendre en considération, lors de l'examen de la contestation des pouvoirs de la délégation russe, la volonté de la Fédération de Russie, et en particulier de la Douma d'Etat et du Conseil de la Fédération, de répondre aux préoccupations et aux demandes de l'Assemblée et d'engager un dialogue ouvert et constructif à ce propos. Les derniers développements dans ce domaine feront l'objet d'une partie distincte.

---

3. Résolution 1990 (2014) paragraphes 3 et 4.
4. *Ibid*., paragraphes 13 et 14.
5. *Ibid*., paragraphe 16.
6. *Ibid*., paragraphes 9 et 10.

2. Evolution de la situation en Crimée

7. Dans sa Résolution 1990 (2014), l'Assemblée s'est réservé le droit d'annuler les pouvoirs de la délégation russe si la Fédération de Russie n'amorçait pas une désescalade de la situation ou ne faisait pas marche arrière sur l'annexion de la Crimée.

8. Depuis l'adoption de la Résolution 1990 (2014), la Crimée est restée pleinement intégrée à la Fédération de Russie. L'irréversibilité de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie a été soulignée par le Président Poutine dans son discours annuel devant l'Assemblée fédérale russe, dans lequel il a qualifié l'annexion de la Crimée d'«unification historique», affirmant que la Crimée était «la source spirituelle du développement d'une nation russe très diverse mais solide, et d'un Etat russe centralisé». Insistant sur ce point, il a ajouté que «la Crimée, l'ancienne Korsun ou Chersonèse, et Sébastopol ont pour la Russie une valeur civilisationnelle inestimable, voire sacrée, comme le Mont du Temple à Jérusalem pour les fidèles de l'islam et du judaïsme» avant de conclure «et c'est ainsi que nous les considérerons toujours»[7].

9. Le maintien de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie constitue une violation persistante du droit international et notamment de la Charte des Nations Unies, de l'Acte d'Helsinki de l'OSCE et du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que des engagements pris par la Russie lors de son adhésion à ce dernier.

10. Des organisations internationales et des organisations de la société civile ont exprimé leur inquiétude devant la détérioration de la situation en matière de droits de l'homme en Crimée.

11. Dans le rapport qu'il a établi à la suite de sa mission à Kiev, à Moscou et en Crimée, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, s'est dit préoccupé par des informations faisant état de décès et de disparitions, dans des circonstances suspectes, de militants de la société civile qui s'étaient montrés critiques à propos de la tournure des événements en Crimée[8]. M. Muižnieks a exhorté les autorités de fait de Crimée à mener des enquêtes approfondies sur ces décès et disparitions, ainsi que sur les plaintes relatives aux pratiques abusives de la police et des forces (para)militaires présentes dans la région. Il a également exprimé des inquiétudes quant à la liberté des médias en Crimée. Plusieurs médias qui n'avaient pas soutenu l'annexion de la Crimée ont été fermés ou ont subi des pressions, exercées sur leurs journalistes et rédactions. La chaîne de télévision tatare de Crimée ATR a reçu une mise en garde des autorités l'avertissant que le contenu de ses émissions et les points de vue exprimés dans ses programmes pouvaient être interprétés comme une activité extrémiste.

12. La situation des minorités en Crimée, et en particulier de la communauté des Tatars de Crimée, est préoccupante.

13. Les Tatars de Crimée s'opposent de manière générale à l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie et le Mejlis tatar[9] a appelé à boycotter le référendum illégal sur la sécession de la Crimée vis-à-vis de l'Ukraine et les élections locales du 14 septembre 2014.

14. Les forces russes, prétextant la recherche de propagande extrémiste, ont effectué des perquisitions dans des organisations et des institutions religieuses des Tatars de Crimée, ainsi que dans des entreprises et au domicile de membres de la communauté tatare. Ces actes ont été dénoncés par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui les a jugés «disproportionnés et excessifs»[10]. Par ailleurs, le chef des Tatars de Crimée, M. Mustafa Djemilev, et son successeur à la fonction de président du Mejlis, M. Refat Tchoubarov, ont été déclarés *persona non grata* par les autorités russes et se sont vu interdire l'entrée sur le territoire de la Crimée. Les livres écrits par M. Djemilev, dissident soviétique bien connu, auraient été interdits car considérés comme de la littérature extrémiste. Le 16 septembre 2014, les bureaux du Mejlis tatar ont été perquisitionnés par les autorités russes et des ordinateurs et des documents ont été saisis, ce qui a eu un effet paralysant sur la communauté tatare en Crimée.

---

7. Discours présidentiel à l'Assemblée fédérale, 4 décembre 2014.
8. CommDH(2014)19 paragraphes 12-19.
9. Le Mejlis tatar est le plus haut organe exécutif et représentatif des Tatars de Crimée entre les sessions du Qurultay (Congrès) des Tatars de Crimée. Il est officiellement reconnu et son statut a été légalisé par un décret du Président de l'Ukraine en 1999.
10. CommDH(2014)19, paragraphe 22.

15. Les autorités russes ont pour leur part affirmé que le revenu moyen, en particulier des retraités et des personnes travaillant dans le secteur public, avait augmenté de manière exponentielle en Crimée. Elles ont ajouté avoir pris diverses mesures pour améliorer la situation économique et sociale de la communauté des Tatars de Crimée, notamment la protection de leur langue et l'«amnistie foncière» visant à régler leurs problèmes de logement.

16. La minorité ethnique ukrainienne s'est dite préoccupée par la diminution de l'offre d'éducation en ukrainien et a fait part d'un sentiment général d'insécurité. Par voie de conséquence, un certain nombre de familles de souche ukrainienne ont quitté la Crimée pour d'autres régions de l'Ukraine. En janvier 2015, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a indiqué que près de 20 000 personnes déplacées de la Crimée vers l'Ukraine, principalement d'origine tatare et ukrainienne, avaient été enregistrées. Cela dit, les chiffres réels sont sans doute plus élevés, ceux qui sont partis dans d'autres régions de l'Ukraine ne s'étant pas tous fait enregistrer en tant que personnes déplacées.

17. Il y a relativement peu de restrictions à la circulation des citoyens à la frontière administrative. Toutefois, la présence de postes de contrôle des deux côtés de la ligne de démarcation et les contrôles des véhicules rendraient le passage très long et contraignant, surtout pour le fret. La loi relative aux garanties juridiques des droits et libertés des personnes se trouvant sur les territoires temporairement occupés de l'Ukraine, qui a été adoptée par la Verkhovna Rada à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, ne prévoit aucune restriction à la liberté de circulation des citoyens ukrainiens à la ligne de démarcation administrative. En revanche, les étrangers doivent solliciter une autorisation spéciale à cette fin. Cette obligation, à laquelle viennent s'ajouter des considérations d'ordre juridique et politique, limite l'accès des organisations internationales en Crimée. A ma connaissance, les autorités russes n'imposent aucune restriction à la circulation des citoyens ukrainiens à la ligne de démarcation administrative. Toutefois, la plupart des étrangers doivent aujourd'hui disposer d'un visa russe pour entrer en Crimée, ce qui constitue un obstacle à l'accès des organisations internationales dans la région. Jusqu'à une date récente, les transports en commun continuaient de franchir la ligne de démarcation. Toutefois, en décembre 2014, les autorités ukrainiennes ont suspendu les liaisons ferroviaires et par autocar, pour des raisons de sécurité.

18. Les autorités ukrainiennes ont continué à assurer l'approvisionnement de la Crimée en eau et en électricité. En décembre 2014, l'Ukraine a stoppé l'alimentation de la péninsule en électricité en raison de pannes de courant, le pays ayant besoin du charbon de la région du Donbass – devenu inaccessible – pour sa production d'électricité. En réponse à cela, la Russie a annoncé qu'elle reprendrait la livraison de charbon et d'électricité vers l'Ukraine sans paiement préalable[11].

3. Evolution de la situation dans l'est de l'Ukraine

19. Le durcissement du conflit dans l'est de l'Ukraine et le rôle joué par la Fédération de Russie dans ce dernier ont éclipsé l'annexion de la Crimée par la Russie et les incidents qui ont eu lieu par la suite dans cette région. Le présent rapport n'a pas pour objet d'exposer en détail les événements survenus dans l'est de l'Ukraine depuis la partie de session d'avril 2014 de l'Assemblée. Je me limiterai ici aux faits nouveaux qui revêtent de l'importance pour le présent rapport.

20. Au lendemain du référendum en Crimée, plusieurs manifestations protestataires ont été organisées dans l'est de l'Ukraine (à Kharkiv, Odessa, Marioupol, Donetsk et Louhansk) pour appeler à la tenue de référendums similaires dans ces oblasts de l'est de l'Ukraine, en vue de leur sécession de l'Ukraine et de leur éventuelle intégration à la Fédération de Russie. De grandes manifestations en faveur de l'unité de l'Ukraine ont également été organisées.

21. Les manifestations pro-russes sont devenues de plus en plus violentes; des mairies ont été prises d'assaut. Il y a souvent eu des heurts entre manifestations concurrentes. De nombreux observateurs et journalistes ont noté que les manifestations pro-russes étaient bien orchestrées et visiblement organisées, n'ayant pas la spontanéité d'un mouvement de masse[12]. D'autres ont souligné la participation de grands nombres de citoyens russes à ces rassemblements. Les autorités ukrainiennes ont fait remarquer à ce propos qu'à Kharkiv, les manifestants avaient pris d'assaut le théâtre municipal, qu'ils avaient confondu avec la mairie[13]. Le 18 mars 2014, le Premier ministre Iatseniouk a fait savoir que son gouvernement allait engager

11. www.reuters.com/article/2014/12/27/us-ukraine-crisis-russia-coal-idUSKBN0K508F20141227.
12. www.economist.com/news/briefing/21599413-russia-wants-divided-ukraine-and-despite-promise-revolution-it-may-well-get.
13. www.themoscowtimes.com/news/article/protesters-storm-kharkiv-theater-thinking-it-was-city-hall/497709.html

un processus de décentralisation, notamment par l'adoption d'une nouvelle Constitution. Le 28 mars 2014, le ministre de l'Intérieur a annoncé que le nombre de manifestations pro-russes dans l'est de l'Ukraine était en nette régression.

22. L'insurrection armée a officiellement débuté le 7 avril 2014, lorsqu'un millier de manifestants ont envahi les bureaux du SBU à Donetsk et Louhansk, prenant le contrôle de leurs armureries. Les manifestants alors armés ont déclaré qu'un référendum sur l'indépendance, suivi de l'intégration à la Fédération de Russie, devait être organisé au plus tard le 11 mai. En réponse à ces événements, le président par intérim Tourtchinov a annoncé le lancement d'une opération anti-terroriste (OAT) dans l'est de l'Ukraine pour permettre au gouvernement central de reprendre totalement le contrôle de ces régions.

23. La situation s'est considérablement dégradée le 12 avril 2014 lorsque des hommes armés et encagoulés, placés sous le commandement de l'ancien agent du Service fédéral de sécurité russe (FSB) Igor Guirkine[14], ont pris d'assaut le commissariat de police, l'antenne locale du SBU et d'autres bâtiments municipaux, d'abord à Sloviansk puis à Kramatorsk, dans une tentative de reproduire le scénario que ce dernier avait contribué à mettre en œuvre en Crimée en février 2014. A la suite de ces événements, des groupes armés ont commencé à s'emparer d'immeubles à Droujkivka, Horlivka, Marioupol et Yenakiieve entre autres, ainsi qu'à Donetsk même. Les membres des groupes de M. Guirkine étaient principalement des volontaires de Russie et de Crimée, aidés par un nombre relativement restreint de volontaires de l'est de l'Ukraine[15].

24. Pour le ministère de l'Intérieur ukrainien, l'occupation des bâtiments de l'administration locale a été soutenue, si ce n'est orchestrée, par les forces spéciales russes à l'œuvre sur le territoire ukrainien. Les autorités russes ont fermement démenti ces affirmations, niant toute présence de troupes russes sur le territoire ukrainien. Après la capture de plusieurs soldats russes par l'armée ukrainienne, la Russie a reconnu que des militaires russes ayant pris congé de leur régiment combattaient en Ukraine de leur propre initiative. On ne peut pas dire en revanche que M. Guirkine ait particulièrement cherché à dissimuler son rôle dans l'aggravation du conflit dans l'est de l'Ukraine. Dans un entretien, il a affirmé: «c'est moi qui ai déclenché la guerre. Si notre groupe n'avait pas franchi la frontière, tout se serait terminé comme à Kharkiv ou à Odessa. Quelques dizaines de personnes auraient été tuées, brûlées et arrêtées. Et cela aurait mis fin à tout», ajoutant: «Notre groupe a mis la guerre en branle. Nous avons rebattu toutes les cartes»[16].

25. L'opération anti-terroriste lancée contre l'occupation des bâtiments de l'administration locale a été mise en difficulté lorsque, dans un premier temps, des soldats ont déserté ou changé de camp, passant chez les séparatistes pro-russes[17].

26. Le 17 avril 2014, les représentants de la Russie, de l'Ukraine, des Etats-Unis et de l'Union européenne se sont réunis à Genève pour trouver une solution négociée à la montée de l'insurrection dans l'est de l'Ukraine. Au cours de cette réunion, les participants ont adopté la «Déclaration de Genève sur l'Ukraine» dans laquelle ils ont convenu notamment:

– de dissoudre toutes les formations militaires illégales en Ukraine;

– de mettre fin à l'occupation des bâtiments de l'administration locale et de demander aux protestataires de déposer les armes;

– d'accorder l'amnistie à tous les manifestants anti-gouvernement;

– de modifier la Constitution de l'Ukraine selon un processus inclusif, transparent et responsable.

Il a été convenu que la dissolution des groupes armés illégaux et l'arrêt de l'occupation des bâtiments publics serait supervisée par des observateurs de l'OSCE.

---

14. Egalement connu sous le pseudonyme de «Strelkov» (le tireur).
15. Dans un entretien au magazine *Zavtra*, M. Guirkine a estimé que son groupe avait été rejoint par 200 hommes de la région lors de la prise d'assaut du commissariat de police et des bâtiments municipaux à Sloviansk.
16. http://zavtra.ru/content/view/kto-tyi-strelok/ cité dans http://blogs.reuters.com/great-debate/2014/11/25/should-putin-fear-the-man-who-pulled-the-trigger-of-war-in-ukraine/.
17. Les avis divergent quant au nom à donner à ces groupes: terroristes, fédéralistes, séparatistes pro-russes ou simplement séparatistes ou insurgés. Bien qu'ils aient dit par la suite souhaiter l'indépendance vis-à-vis de l'Ukraine, le but avoué dans un premier temps était le rattachement à la Fédération de Russie. Pour illustrer ce point, on peut évoquer le fait que les groupes dirigés par M. Guirkine ont déployé des drapeaux russes sur leurs quartiers généraux et sur les bâtiments dont ils s'étaient emparés.

27. En dépit de cet accord, l'occupation des bâtiments publics s'est poursuivie et aucun des groupes d'insurgés illégaux n'a déposé les armes. Au contraire, il est apparu au cours du conflit qu'ils avaient à leur disposition des armes de plus en plus lourdes et perfectionnées, avec des pièces d'artillerie, des chars et des missiles sol-air, fournis par la Fédération de Russie. L'introduction d'un tel niveau d'armement dans le conflit – sur lequel les forces armées ukrainiennes se sont alignées –, a considérablement accru le pouvoir meurtrier du conflit et les risques de dommages collatéraux parmi les civils.

28. Les autorités russes ont démenti avoir fourni des armes aux insurgés et affirmé que les équipements de ces derniers provenaient de caches d'armes laissées à l'abandon ou saisies à l'armée ukrainienne. Plusieurs gouvernements européens et experts militaires ont toutefois fait remarquer que les rebelles avaient accès à des armes de fabrication russe, dont des chars et des systèmes de missiles, qui n'avaient jamais été achetées par les forces armées ukrainiennes ni fournies à ces dernières.

29. Devant l'aggravation du conflit, les combats s'intensifiant de jour en jour, le président Poutine a demandé aux insurgés, le 7 mai 2014, de reporter les référendums sur le statut des oblasts de Donetsk et de Louhansk prévus le 11 mai 2014. Ils ont cependant écarté cette possibilité. Le caractère tardif de la proposition et la rapidité avec laquelle elle a été rejetée par les insurgés ont jeté le doute sur sa sincérité, en particulier au sein du gouvernement ukrainien.

30. Les «référendums» sur le statut des oblasts de Donetsk et Louhansk ont eu lieu le 11 mai 2014. Ils n'ont pas été observés par des organisations internationales indépendantes crédibles mais des journalistes ont affirmé que la façon dont ils avaient été conduits était contestable à l'extrême: il n'y avait pas de listes électorales et les gens pouvaient voter autant de fois qu'ils le souhaitaient[18]. D'après les chefs des insurgés, près de 90 % des électeurs s'étaient prononcés en faveur de l'indépendance des républiques populaires autoproclamées de Louhansk et Donetsk, avec des taux de participation de 81 % à Louhansk et 75 % dans l'oblast de Donetsk. Ces référendums sont illégaux en droit ukrainien; leur déroulement et leurs résultats ne sont pas reconnus par la communauté internationale qui les a dénoncés, y voyant une escalade inutile des tensions.

31. Peu à peu, l'opération antiterroriste a pris de l'ampleur, l'armée ukrainienne étant de mieux en mieux organisée et reprenant des villes qui se trouvaient précédemment sous le contrôle des séparatistes. Des acteurs importants du monde politique et économique ont exprimé avec plus de force leur soutien à l'unité ukrainienne. Le 15 mai 2014, Rinat Akhmetov, homme d'affaires influent de la région du Donbass, s'est prononcé en faveur de l'unité ukrainienne et a ordonné à ses ouvriers de Marioupol de patrouiller dans la ville aux côtés de la police locale. Cela a permis de mettre fin à l'occupation des bâtiments publics de Marioupol le 16 mai 2014.

32. L'opération antiterroriste a trouvé un nouveau souffle après l'élection du président Porochenko à une large majorité le 25 mai 2014. Le 20 juin 2014, ce dernier a annoncé un vaste plan de paix en 15 points[19]. Dans le cadre de ce plan, il a déclaré un cessez-le-feu unilatéral d'une semaine, qui a ensuite été prolongé de trois jours. Malheureusement, les insurgés ont rejeté le cessez-le-feu et poursuivi leurs attaques armées contre les forces militaires ukrainiennes. Après une attaque à la roquette ayant provoqué la mort de 19 soldats ukrainiens, le président Porochenko a mis fin au cessez-le-feu.

---

18. www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/Laecherlich-aber-brandgefaehrlich/story/16073354.
19. Le plan de paix prévoit (www.president.gov.ua/en/news/30566.html):
    1. L'octroi de garanties de sécurité à tous les participants aux négociations.
    2. L'amnistie pour ceux qui ont déposé les armes et n'ont pas commis de crimes graves.
    3. La libération des otages.
    4. La création d'une zone tampon de 10 kilomètres de long à la frontière russo-ukrainienne. Le retrait des groupes armés illégaux.
    5. La mise en place d'un couloir sécurisé pour le départ des mercenaires russes et ukrainiens.
    6. Le désarmement.
    7. La création dans la structure du ministère de l'Intérieur d'unités chargées d'effectuer des patrouilles conjointes.
    8. La fin de l'occupation illégale des bâtiments administratifs dans les régions de Donetsk et Louhansk.
    9. La reprise des activités de l'administration locale.
    10. La reprise de la diffusion télévisuelle et radiophonique dans les régions de Donetsk et Louhansk.
    11. La décentralisation du pouvoir (élection de comités exécutifs; protection de la langue russe; projet d'amendements à la Constitution).
    12. Une coordination avec les représentants du Donbass avant les élections pour désigner les candidats aux postes de gouverneur.
    13. La tenue d'élections législatives et locales anticipées.
    14. La mise en place d'un programme de création d'emplois dans la région.
    15. La remise en état des infrastructures industrielles et sociales.

33. Le 17 juillet 2014, les événements ont pris un tour tragique et déplorable lorsque le vol MH17 de la Malaysian Airlines qui assurait la liaison Amsterdam-Kuala Lumpur a été détruit par un missile antiaérien, provoquant la mort des 283 passagers et 15 membres d'équipage qui se trouvaient à bord. A la demande des autorités ukrainiennes[20], le Bureau pour la sécurité néerlandais a été chargé de diriger l'enquête sur l'accident. Dans son rapport préliminaire[21] publié le 9 septembre 2014, celui-ci a conclu que le vol MH17 s'était désintégré en plein vol après avoir été touché par des projectiles à haute vitesse venant de l'extérieur et ayant provoqué une multitude d'impacts (sur le fuselage avant et le cockpit). Le Bureau pour la sécurité néerlandais poursuit son enquête sur l'origine de ces projectiles mais de nombreux experts ont noté que les impacts et leur forme étaient compatibles avec l'explosion d'un missile antiaérien sol-air. S'appuyant sur les renseignements dont ils disposaient ainsi que sur des informations relevant du domaine public, un certain nombre de pays européens, ainsi que les Etats-Unis, l'Ukraine et l'Otan ont affirmé que le vol MH17 avait été abattu par un missile lancé d'un système mobile BUK M1 fourni par la Fédération de Russie, à partir de la ville voisine de Snizhne qui se trouve sur le territoire aux mains des rebelles. Plusieurs experts militaires et un journaliste ont fait remarquer que les systèmes de missiles BUK sont un équipement complexe qui ne peut être manié que par des opérateurs qualifiés. Ils en ont conclu que le système de missiles BUK en question avait non seulement été fourni par la Fédération de Russie, mais également selon toute vraisemblance commandé par du personnel militaire russe qui, d'après les informations disponibles, appartiendrait à la 53e brigade de missiles antiaériens basée à Koursk[22]. Les autorités russes ont démenti fermement toute implication dans la destruction en vol du MH17, que ce soit de la part de leur armée ou des insurgés. Au cours d'une conférence de presse organisée par le ministère de la Défense le 21 juin 2014, elles ont affirmé que le vol MH17 avait été détruit en vol par un avion d'attaque au sol SU25 des forces armées ukrainiennes. Cependant, plusieurs experts militaires ont fait observer que ce type d'aéronef n'avait ni les capacités techniques ni l'arsenal nécessaire pour abattre en vol un Boeing 777 se trouvant à une altitude de 33 000 pieds (environ 10 060 mètres). Il importe de relever à ce propos que le gouvernement néerlandais a fait savoir qu'il entendait engager des poursuites pour crime de guerre dans l'affaire de la destruction du vol MH17.

34. A la fin du cessez-le-feu décrété par le président Porochenko, l'armée ukrainienne a lancé une contre-offensive pour récupérer les territoires et les villes qui se trouvaient sous le contrôle des insurgés. Celle-ci a en grande partie réussi. Fin août 2014, les troupes militaires ukrainiennes avaient regagné une grande partie du territoire précédemment aux mains des rebelles – elles étaient notamment présentes à la périphérie de Louhansk et Donetsk –, ce qui laissait entrevoir la perspective d'une reprise du contrôle total du territoire par les autorités ukrainiennes. Cependant, un afflux croissant de militaires russes et d'un armement lourd et sophistiqué en soutien aux insurgés a été noté[23].

35. Le 25 août 2014, alors que rien ne le laissait prévoir, les insurgés ont engagé une contre-offensive avec l'aide secrète des troupes militaires russes dans l'est de l'Ukraine. Simultanément, l'artillerie russe a ouvert le feu sur les positions militaires ukrainiennes depuis la Russie même. En l'espace de quelques jours, les insurgés sont parvenus à reprendre une partie considérable du territoire perdu et à ouvrir un nouveau front vers la ville de Marioupol.

36. Le 31 juillet 2014, de nouvelles négociations de paix ont débuté à Minsk sous les auspices de l'OSCE. Le 5 septembre, les protocoles de Minsk ont été signés par des représentants de l'Ukraine, de la Russie, de l'OSCE et des républiques populaires autoproclamées de Donetsk et Louhansk. Ils établissaient notamment un cessez-le-feu immédiat dans l'est de l'Ukraine. Leurs modalités ont été énoncées dans un mémorandum que ces représentants ont signé à Minsk le 19 septembre 2014. Le texte du protocole de Minsk et du mémorandum figure en annexe 1 au présent rapport.

37. A la date où ce rapport est rédigé, le cessez-le-feu décidé à Minsk est encore en vigueur. Cependant, selon des observateurs internationaux déployés par l'OSCE, il continue d'être régulièrement et quasi-systématiquement violé des deux côtés. Depuis début janvier 2015, ces violations du cessez-le-feu semblent avoir connu une augmentation exponentielle. Malheureusement – et cela serait en contradiction flagrante avec les protocoles et le mémorandum signés à Minsk – la Fédération de Russie aurait continué à fournir des armes aux insurgés et aurait déployé du personnel militaire sur le territoire souverain de l'Ukraine. La mission d'observation de l'OSCE a mis en garde contre le risque de durcissement du conflit et le 12 novembre 2014, le Secrétaire Général de l'Otan, Jens Stoltenberg, a appelé la Russie à retirer ses forces[24].

---

20. La grande majorité des victimes, 183 personnes, étaient des ressortissants néerlandais.
21. www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/701/b3923acad0ceprem-rapport-mh-17-en-interactief.pdf.
22. https://mh17.correctiv.org/english/.
23. www.cnbc.com/id/101921973#_gus.
24. www.bbc.com/news/world-europe-30025138.

38. Les autorités russes continuent de démentir la présence de militaires russes en Ukraine. Cela semble toutefois contredit par le fait qu'un nombre considérable de citoyens russes, disant faire partie du personnel militaire russe, ont été capturés sur le territoire ukrainien par l'armée ukrainienne[25]. Le 28 août 2014, l'Otan a publié des images satellite montrant de façon probante la présence de personnel militaire russe sur le territoire souverain de l'Ukraine[26]. Ces conclusions ont été confirmées par une analyse indépendante d'images satellite obtenues commercialement, réalisée à la demande d'Amnesty International et étayée par des rapports de ses chercheurs, qui montre clairement la présence de troupes militaires russes en Ukraine[27].

39. Il convient de souligner que la présence de troupes militaires russes en Ukraine sans l'autorisation des autorités ukrainiennes ou du Conseil de sécurité de l'ONU peut être interprétée comme un acte d'agression au regard de la Charte des Nations Unies et comme une violation du droit international et du Statut du Conseil de l'Europe ainsi que des engagements pris par la Russie lors de son adhésion à cette Organisation. En outre, cela constitue également une violation de la législation russe dans la mesure où, le 25 juin 2014, le Parlement russe a retiré l'autorisation – fortement critiquée – qu'il avait donnée au Président Poutine, de déployer des troupes russes en Ukraine s'il le souhaitait[28]. L'Assemblée devrait demander à la Russie de retirer immédiatement toutes ses troupes militaires du sol ukrainien et de mettre un terme à la fourniture d'armes aux insurgés.

40. L'article 208 du Code pénal russe interdit la constitution de groupes armés illégaux et son article 359 le recrutement, l'entraînement, le financement et l'emploi de mercenaires. Cependant, aucun des combattants volontaires dont la Russie a reconnu la participation au conflit n'ont fait l'objet de poursuites en application de ces articles, officiellement car il est impossible de prouver qu'ils ont été rémunérés pour leur participation aux opérations militaires en Ukraine. Dans ces circonstances, il est donc plutôt étonnant de constater que la Commission d'enquête russe a invoqué l'article 359 pour engager des poursuites contre Roman Zheleznov, un citoyen russe qui avait rejoint le bataillon volontaire d'Azov combattant aux côtés de l'armée ukrainienne. Le Parlement russe se doit d'adopter sans tarder des amendements au Code pénal afin d'ériger en infraction pénale toute participation à titre privé de citoyens russes à des conflits armés à l'étranger, qu'elle soit rémunérée ou non.

41. Le conflit dans l'est de l'Ukraine a provoqué d'immenses souffrances et fait un grand nombre de victimes. D'après le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), au 9 janvier 2015, il y avait eu plus de 4 800 morts en relation avec le conflit[29]. Le HCR a également indiqué qu'à la même date, plus de 630 000 personnes avaient été déplacées dans le pays, venant s'ajouter aux quelque 245 000 personnes ayant fui vers la Russie[30]. Les conséquences humanitaires du conflit dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée sont présentées en détail dans l'excellent rapport sur la situation humanitaire en Ukraine[31], établi par mon collègue M. Jim Sheridan, qui sera examiné par l'Assemblée au cours de cette partie de session de janvier, et dont je valide sans réserve les conclusions et les recommandations.

42. Les corapporteures de la commission de suivi pour l'Ukraine, M[me] Mailis Reps et M[me] Marietta de Pourbaix-Lundin, se sont à plusieurs reprises déclarées vivement préoccupées par les récits crédibles faisant état de graves violations des droits de l'homme, voire de crimes de guerre, commis dans les régions sous le contrôle des républiques populaires autoproclamées de Louhansk et de Donetsk, ainsi que dans les zones contrôlées par certains bataillons de volontaires combattant aux côtés des forces militaires ukrainiennes[32]. Des préoccupations similaires ont été exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à la suite de sa visite en Ukraine du 30 novembre au 5 décembre 2014[33].

---

25. Les dirigeants russes ont affirmé que ces personnes s'étaient «perdues» lors d'un exercice militaire russe et avaient «accidentellement» franchi la frontière avec l'Ukraine.
26. www.nato.int/cps/ar/natohq/photos_112202.htm.
27. www.amnesty.org/en/news/ukraine-mounting-evidence-war-crimes-and-russian-involvement-2014-09-05.
28. www.reuters.com/article/2014/06/25/us-ukraine-crisis-russia-parliament-idUSKBN0F00VG20140625.
29. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%2023%20-%20Ukraine%20-%209%20January.pdf.
30. http://unhcr.org.ua/en/who-we-help/internally-displaced-people.
31. Doc. 13651 (2014), La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiens, commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées.
32. http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5322&lang=2&cat=3 .
33. www.coe.int/en/web/commissioner/-/conflict-in-eastern-ukraine-has-dire-impact-on-human-rights?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fukraine%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_PwOwYulLuc5b%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1.

43. Un cas particulier est celui de l'ancienne pilote ukrainienne Nadia Savtchenko, qui faisait partie de l'un des bataillons volontaires dans l'est de l'Ukraine. Le 18 juin 2014, elle a été capturée par des insurgés armés combattant pour la république populaire autoproclamée de Louhansk. Le 24 juin 2014, elle a été transférée illégalement en Fédération de Russie[34] et accusée par le Bureau d'enquête russe de complicité dans l'assassinat de deux journalistes russes décédés pendant une attaque au mortier à la périphérie de Louhansk en Ukraine. Il convient de noter que le transfert de M^me^ Savtchenko et sa mise en examen par les autorités russes constituent une violation directe du protocole de Minsk. En outre, les crimes dont elle est accusée se sont produits sur le territoire de l'Ukraine et ne relèvent pas de la compétence des tribunaux russes, ce qui jette le doute sur la légalité de son maintien en détention. Le 26 octobre 2014, M^me^ Nadia Savtchenko a été élue au Parlement ukrainien pour le parti Batkivshchyna. Le 25 décembre 2014, elle a été nommée membre de la délégation ukrainienne auprès de notre Assemblée. Il est inacceptable qu'un membre de notre Assemblée soit détenu illégalement par un autre Etat membre du Conseil de l'Europe. J'appelle donc les autorités russes à la libérer immédiatement et à autoriser son retour en Ukraine.

44. Le rétablissement, sous supervision internationale, du contrôle total par les autorités ukrainiennes de la frontière entre l'Ukraine et la Fédération de Russie est une condition indispensable au règlement politique du conflit, comme cela a été souligné dans le protocole de Minsk. La réalisation de cette condition dépend en grande partie, si ce n'est exclusivement, de la coopération et de la volonté politique de la Russie.

45. A l'initiative du Président Porochenko, un sommet devait se tenir le 15 janvier 2015 à Astana (Kazakhstan) entre le Président Porochenko, le Président Poutine, le Président Hollande et la chancelière Merkel – ce que l'on appelle le format «Normandie» – pour trouver des solutions au conflit dans l'est de l'Ukraine. Cependant, le 10 janvier 2015, la chancelière Merkel a informé le Président Poutine qu'elle ne participerait pas au sommet si aucun progrès visible n'était constaté dans la mise en œuvre des accords de Minsk, notamment en ce qui concerne le contrôle total par les autorités ukrainiennes des frontières extérieures de l'Ukraine. Le Président Hollande a fait une déclaration dans le même sens. Le 12 janvier 2015, devant l'augmentation du nombre de violations de l'accord de cessez-le-feu et en l'absence de réelle perspective de progrès, les ministres des Affaires étrangères des pays du format Normandie ont décidé d'annuler le sommet du 15 janvier. Le 16 janvier, le Président Porochenko et son homologue du Kazakhstan, M. Nazarbaïev, ont fait savoir qu'ils prévoyaient d'organiser le sommet fin janvier, si les développements le permettaient.

46. Le 22 janvier 2015, les autorités ukrainiennes ont annoncé qu'elles avaient dû retirer leur armée de ses positions à l'aéroport de Donetsk, qui se trouvaient de son côté de la ligne de contact établie par les accords de Minsk, en raison d'intenses bombardements des forces séparatistes.

47. Le 23 janvier 2015, le chef rebelle prorusse Alexander Zakhartchenko a annoncé que ses forces ne respecteraient plus aucun accord de cessez-le-feu avec les autorités ukrainiennes, ni ne s'y intéressaient, et lanceraient une offensive pour occuper le reste de la région de Donetsk. Cette initiative constitue une violation manifeste des protocoles de Minsk et représente une grave escalade du conflit dans l'est de l'Ukraine.

4. Développements concernant d'autres engagements et obligations de la Fédération de Russie

48. Comme cela a déjà été noté dans la Résolution 1990 (2014) et dans les paragraphes précédents du présent rapport, les actions de la Russie en Crimée, ainsi que son rôle et sa participation dans le conflit à l'est de l'Ukraine, constituent une violation directe du Statut du Conseil de l'Europe et des engagements pris par elle lors de son adhésion à l'Organisation, et en particulier des paragraphes 10.7, 10.8 et 10.11 de l'Avis 193 (1996) de l'Assemblée[35]. En outre, les événements survenus en Ukraine ont aggravé un certain nombre de tendances négatives – souvent liées à la montée de l'idéologie de «l'eurasisme» – en Fédération

34. Les autorités russes ont affirmé qu'elle avait volontairement franchi la frontière en tant que réfugiée. Cependant, des communiqués de presse des insurgés et un certain nombre de vidéos l'ont montrée en captivité chez les rebelles les jours précédant son apparition soudaine en Russie.

35. Avis 193 (1996), paragraphe 10.7: *«de régler les différends internationaux et internes par des moyens pacifiques (obligation qui incombe à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe), en rejetant résolument toute menace d'employer la force contre ses voisins»*; paragraphe 10.8: *«de régler les différends internationaux et internes par des moyens pacifiques (obligation qui incombe à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe), en rejetant résolument toute menace d'employer la force contre ses voisins»*; paragraphe 10.11: «*de dénoncer comme erroné le concept de deux catégories différentes de pays étrangers, qui consiste à traiter certains d'entre eux appelés «pays étrangers proches» comme une zone d'influence spéciale»*.

de Russie, relativement à d'autres obligations et engagements entrant dans le cadre du présent rapport. Cela se traduit par une marginalisation croissante de l'opposition politique, un contrôle accru des médias et le musellement des voix indépendantes qui s'élèvent au sein de la société civile.

49. Comme cela a été mentionné dans la Résolution 1990 (2014) de l'Assemblée, le contrôle de l'information est au cœur du conflit en Ukraine. On peut citer en particulier l'adoption d'un ensemble de mesures qui ont aggravé l'érosion de la liberté d'information et accru l'emprise du gouvernement sur internet[36]. Ces atteintes au pluralisme des médias, à la liberté sur internet et au droit à la liberté d'expression concourent à la guerre de propagande et permettent une couverture partiale de la situation par les médias russes sous contrôle de l'Etat. En ajoutant les ONG de soutien aux médias à la liste des «agents étrangers», les autorités ont encore accentué la régression de la liberté d'information en Russie.

50. Bien que l'intervention de la Russie dans le conflit en Ukraine semble largement soutenue par l'opinion publique, notamment en raison du traitement monolithique de ces événements par les médias, tous ne partagent pas ce point de vue et un certain nombre d'organisations de la société civile ont remis en cause le rôle et la participation de la Russie dans le conflit. Dans ces circonstances, les changements législatifs[37] conjugués aux craintes exprimées[38] au cours de l'année passée au sujet de la situation des ONG et des défenseurs des droits de l'homme, accentuent l'effet paralysant sur l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'association. La nouvelle législation sur les ONG ne respecte pas les normes internationales en matière de démocratie et de droits de l'homme[39]. Malgré les très nombreuses critiques formulées au sujet de la législation sur les ONG, les autorités ont inclus plusieurs organisations dans le registre des «agents étrangers» et poursuivent leurs inspections. Le ministre de la Justice a enregistré en tant qu'«agents étrangers» plusieurs ONG, dont celle des Mères de soldats de Saint Pétersbourg, après que cette dernière a demandé l'ouverture d'une enquête sur les décès de soldats russes ayant combattu en Ukraine contre les forces ukrainiennes.

51. Des dispositions ont été prises pour accroître la capacité des autorités russes à contrôler le discours public et à restreindre le droit de manifester. Des lois ont été adoptées pour ériger en infraction pénale les manifestations de rue non autorisées; elles prévoient de lourdes sanctions[40] et notamment des amendes très élevées, des peines de travaux forcés et des peines d'emprisonnement (jusqu'à cinq ans). Des chefs de l'opposition, comme Alexei Navalny, ont été assignés à résidence ou incarcérés. Ces mesures sont des tentatives manifestes pour décourager la participation aux manifestations et au débat politique ouvert. Dans l'affaire *Nemtsov c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme[41] a conclu que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté de réunion était arbitraire et qu'il y avait eu violation de l'article 11 de la CEDH.

52. La sous-commission ad hoc sur «la politique de voisinage de la Russie à l'égard des autres Etats membres du Conseil de l'Europe» de la commission de suivi a examiné avec la Fédération de Russie un certain nombre de recommandations dont la mise en œuvre pourrait être interprétée comme une manifestation claire de la volonté de la Fédération de Russie d'honorer les engagements qu'elle a pris lors de l'adhésion en ce qui concerne ses relations avec ses voisins. Ces recommandations apparaissent dans les paragraphes suivants.

53. Dans sa Résolution 1990 (2014), l'Assemblée s'est dite vivement préoccupée «par l'absence de mise en œuvre par la Fédération de Russie des Résolutions 1633 (2008) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, 1647 (2009) sur la mise en œuvre de la Résolution 1633 et 1683 (2009) sur la guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après, par l'occupation des provinces géorgiennes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par des troupes russes et par le refus de la Fédération de Russie d'autoriser la venue

---

36. Amendements alourdissant la peine encourue pour «appel public à commettre des actes violant l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie»; loi sur les blogueurs; loi sur le stockage des données à caractère personnel.
37. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme CommDH(2014)19 du 27 octobre 2014, à la suite de sa mission à Kiev, Moscou et en Crimée, du 7 au 12 septembre 2014; Avis n° 716-717/2013 de la Commission de Venise du 27 juin 2014.
38. «Loi sur les agents étrangers»; «Loi relative aux organisations non commerciales»; «Loi sur la trahison».
39. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, «Avis sur la Loi portant amendement à certains textes de loi de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des associations à but non lucratif remplissant la fonction d'agents étrangers», OING Conf/Exp (2013)1 d'août 2013; Recommandation adoptée par la Commission permanente au nom de la Conférence des OING le 30 septembre 2013, CONF/PLE(2013)REC5; «Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur la législation de la Fédération de Russie relative aux organisations non commerciales au regard des normes du Conseil de l'Europe», CommDH(2013)15 du 15 juillet 2013, paragraphe 78; Avis n° 716-717/2013 de la Commission de Venise du 27 juin 2014.
40. En contradiction avec les recommandations figurant dans l'avis de 2013 de la Commission de Venise.
41. *Nemtsov c. Russie*, Requête n° 1774/11, arrêt du 31 juillet 2014.

d'observateurs de l'Union européenne et de revenir sur le nettoyage ethnique»[42]. Aucun progrès n'a malheureusement été noté sur ces questions depuis avril 2014 et j'exhorte une nouvelle fois les autorités à se conformer à ces résolutions de l'Assemblée. Une question importante, dont la résolution pourrait constituer un grand pas en avant, est celle de la libre circulation des civils pour le franchissement des lignes de démarcation administrative entre l'Ossétie du Sud, l'Abkhazie et le reste de la Géorgie, qui sont contrôlées par la Fédération de Russie. Du fait de la poursuite du processus de «frontiérisation» des lignes de démarcation administrative, les obstacles se multiplient, aussi bien pour les civils de part et d'autre des lignes qui souhaitent se rendre dans leurs propriétés et s'occuper des tombes des membres de leur famille que pour les résidents d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie en termes d'accès aux services de santé et autres services sociaux, y compris en cas d'urgence. Ne serait-ce que pour des raisons humanitaires, la Fédération de Russie et les autorités de facto d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie se doivent de lever tout obstacle à la libre circulation des civils pour le franchissement des lignes de démarcation administrative.

54. S'agissant de la République de Moldova, la Russie, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, s'était engagée à procéder au retrait de la 14e armée et de son matériel du territoire de la Moldova dans un délai de trois ans à compter de la date de signature de l'accord[43] intervenu entre les gouvernements russe et moldove il y a dix-neuf ans de cela. Il est donc grand temps que les autorités russes procèdent au retrait des forces militaires russes restantes et de leur équipement du territoire de la République de Moldova, et ce sans plus tarder. La Russie et les autorités de fait de la Transnistrie se doivent de mettre en œuvre sans délai l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Catan et autres c. Fédération de Russie et République de Moldova* concernant le droit à la scolarisation dans des écoles employant l'alphabet latin, et de respecter la décision du Comité des Ministres[44]. En outre, les autorités russes se doivent de lever l'embargo sur les exportations de produits moldoves vers la Fédération de Russie. Beaucoup ont vu dans cet embargo une tentative de faire pression sur les autorités moldoves compte tenu de l'Accord d'association qu'elles ont signé avec l'Union européenne en juin 2014, ainsi qu'un moyen d'influer sur les élections législatives du 30 novembre 2014. Il convient de noter à cet égard que l'embargo ne s'applique pas aux produits de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, où s'est tenu le 2 février 2014 un référendum inconstitutionnel lors duquel 98 % des électeurs se sont prononcés en faveur d'une adhésion à l'Union douanière russe[45].

55. En ce qui concerne l'Arménie, les autorités russes – et en particulier l'ancien président et actuel Premier ministre Medvedev – ont globalement joué un rôle constructif dans la recherche d'une solution au conflit du Haut-Karabakh dans le cadre du Groupe de Minsk de l'OSCE. Cependant, il a été noté que la Fédération de Russie continuait de fournir des armes, y compris offensives, à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan et qu'elle s'était servi de cela comme moyen de pression pour contraindre ces deux pays à s'aligner sur ses objectifs de politique étrangère, ce qui a été le cas récemment avec l'adhésion de l'Arménie à l'Union eurasiatique. J'appelle la Fédération de Russie à mettre un terme à la fourniture d'armes offensives à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan.

5. Dialogue

56. Dans sa Résolution 1990 (2014), l'Assemblée s'est dite convaincue que «le dialogue politique doit rester la voie privilégiée pour trouver un compromis» et a décidé en conséquence de ne pas suspendre les pouvoirs de la délégation russe, car cela rendrait «ce dialogue impossible» et empêcherait l'Assemblée de «continuer à obliger la délégation russe à rendre des comptes sur la base des valeurs et des principes du Conseil de l'Europe». Les sanctions appliquées par l'Assemblée en avril 2014 sont donc considérées comme une réponse minimale, permettant de laisser ouvertes les voies du dialogue et de la communication.

57. Malheureusement, le 18 avril 2014, la Douma russe a adopté une déclaration sur «la résolution anti-russe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe». Le texte de cette déclaration figure en annexe 2 au présent rapport. La Douma y a considéré que l'adoption de la Résolution 1990 (2014) faisait «deux poids, deux mesures» et qu'il s'agissait d'une manifestation de «discrimination» à l'égard de la délégation russe. Les critiques qui avaient été exprimées au sujet des actions de la Fédération de Russie dans le cadre des débats sur les pouvoirs de la délégation russe et sur les événements de la place Maidan en Ukraine ont été qualifiées par elle de «discours russophobe et d'injures directes à l'encontre de la Fédération de Russie» par des membres qui n'ont «aucun droit moral de juger la Russie et d'adopter des sanctions à son encontre». En conséquence, la Douma d'Etat a décidé qu'elle ne prendrait part aux travaux de l'Assemblée que lorsque les

42. Résolution 1990 (2014), paragraphe 10.
43. Avis 193 (1996), paragraphe 10.9.
44. Voir la décision du Comité des Ministres du 6 juin 2014.
45. AS/Mon (2014) 21 rev.

droits de la délégation russe seraient pleinement rétablis et que cette dernière aurait la possibilité de participer aux processus décisionnels. Elle a ajouté qu'«aucune proposition de reprise du dialogue sur fond de sanctions et de discrimination à l'égard de la Russie n'est acceptable».

58. Je ne peux que déplorer et réprouver cette déclaration de la Douma russe, qui rejette de fait les possibilités de dialogue que l'Assemblée avait expressément laissées ouvertes en décidant de ne pas suspendre les pouvoirs de la délégation russe. En dépit de cette déclaration, l'Assemblée parlementaire a continué à prendre des initiatives pour poursuivre le dialogue, notamment par le biais du Comité des Présidents et de la commission de suivi.

59. Certains responsables de groupes politiques à l'Assemblée ont maintenu des contacts avec la Douma d'Etat russe et en particulier avec son président, M. Sergey Narychkine. Par ailleurs, la présidente de l'Assemblée, M^{me} Anne Brasseur, s'est entretenue à plusieurs reprises au téléphone avec M. Narychkine, exhortant la Douma d'Etat à engager le dialogue et à participer aux travaux de l'Assemblée, à moins que la délégation russe ne tienne à s'isoler encore plus de cette dernière. A la suite d'une visite de présidents de groupes politiques à Moscou, il a été décidé d'organiser une réunion entre M. Narychkine et le Comité des Présidents à Paris en septembre 2014. A l'issue de cette réunion, les autorités russes ont accepté de lever leurs objections à une visite planifiée des corapporteurs de la commission de suivi sur la Russie et consenti à la participation des membres russes à la commission de suivi et à sa sous-commission ad hoc sur la politique de voisinage de la Russie; elles ont également autorisé M^{me} Olga Kazakova à présenter l'avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination «Faire barrage aux manifestations de néonazisme» à la partie de session de septembre 2014 de l'Assemblée. D'autres réunions entre M. Narychkine et le Comité des Présidents ont eu lieu par la suite pour discuter des relations entre l'Assemblée et la délégation russe.

60. La commission de suivi a contribué activement à l'établissement d'un dialogue avec la délégation russe. Dans la Résolution 1990 (2014) sur le réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe, la commission de suivi avait été invitée à envisager la création d'une sous-commission d'enquête chargée d'examiner et de suivre les développements liés au conflit. Lorsque j'ai présenté cette proposition à la commission et à l'Assemblée, en tant que rapporteur et président de la commission de suivi, j'ai indiqué clairement que le but de cette sous-commission ad hoc était de réunir les corapporteurs de la commission sur la Russie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldova avec des représentants de la délégation russe pour examiner la politique de voisinage de la Russie à l'égard de ces pays et évoquer les conflits concernant ces pays auxquels la Fédération de Russie est directement partie prenante et/ou dans lesquels elle fait office de médiateur ou de force de maintien de la paix. Cette proposition reposait sur la conviction qu'il fallait s'attendre à une nouvelle contestation des pouvoirs de la délégation russe, étant donné que les actions de la Russie contre l'Ukraine et sa politique de voisinage à l'égard d'autres anciennes républiques soviétiques continueraient de violer ses obligations et engagements d'adhésion au Conseil de l'Europe.

61. Sur proposition de ma part, la commission a donc décidé, le 26 juin 2014, de créer une sous-commission ad hoc sur la politique de voisinage de la Russie à l'égard des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, composée des présidents des groupes politiques de l'Assemblée et des rapporteurs de la commission de suivi sur l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et la Russie, ainsi que du président de la commission de suivi et de deux membres de la délégation russe à l'Assemblée.

62. La sous-commission ad hoc s'est réunie le 22 septembre 2014 à Vienne, le 2 décembre 2014 à Berlin et le 20 janvier 2015 à Paris. Je tiens à remercier le Bundestag allemand et le Parlement autrichien d'avoir accueilli ces réunions dans leurs locaux et d'avoir apporté leur assistance à la sous-commission pour ces travaux importants. Il est encourageant de noter que M. Slutsky et M. Pouchkov ont participé à toutes les réunions de la sous-commission et contribué activement aux discussions sur des questions fort complexes. A sa troisième et dernière réunion à Paris, le 20 janvier 2015, la sous-commission a examiné un certain nombre de recommandations sur la politique de la Russie à l'égard de ses voisins, qui ont été intégrées à la précédente partie du présent rapport.

63. En ce qui concerne la contestation des pouvoirs de la délégation russe, il importe de souligner la nécessité de maintenir le dialogue avec les autorités russes et la délégation russe. Il ne fait aucun doute que la Russie n'est pas étrangère à ce qui se passe en Ukraine, et il ne peut donc y avoir de règlement du conflit dans l'est de l'Ukraine sans sa participation. Le Conseil de l'Europe et son Assemblée se doivent de jouer un rôle actif dans la résolution du conflit en Ukraine, mais cela implique de maintenir un dialogue constructif avec la délégation russe. Or, le maintien d'un dialogue entre deux acteurs ne peut se faire sans leur participation à tous les deux, de bonne foi. Il est donc important que le Parlement russe et sa délégation expriment leur volonté claire d'engager avec l'Assemblée un dialogue sans conditions préalables sur le respect par la Russie

de ses obligations et engagements à l'égard du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne sa politique vis-à-vis de ses voisins. L'acceptation d'un tel dialogue est un principe fondamental de l'adhésion à l'Assemblée parlementaire, qui incombe à toutes les délégations.

64. On notera enfin que, pour les autorités russes, les relations actuelles entre le Parlement russe et l'Assemblée sont essentiellement une problématique qui concerne ces deux entités; cela ne compromet pas la coopération de la Russie avec les autres organes et institutions du Conseil de l'Europe et sa participation à ces dernières. La Russie continue de jouer un rôle actif dans les travaux du Comité des Ministres et a établi une relation constructive et efficace avec le Bureau du Conseil de l'Europe à Moscou pour la mise en œuvre des programmes de coopération du Conseil de l'Europe.

6. Sanctions prises par l'Assemblée

65. Conformément à l'article 10 du Règlement de l'Assemblée, tout rapport soumis à cette dernière contestant les pouvoirs d'une délégation en application des articles 7, 8 ou 9 doit proposer l'une des trois options suivantes: a) la ratification ou la confirmation des pouvoirs; b) la non-ratification ou la non-confirmation des pouvoirs; c) la ratification ou la confirmation des pouvoirs, assortie de la privation ou de la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.

66. Le 11 avril 2014, le Bureau de l'Assemblée a invité la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à «élaborer une liste des droits de participation ou de représentation dont l'exercice peut faire l'objet d'une privation ou d'une suspension dans le cadre d'une contestation ou d'un réexamen des pouvoirs (...)». Le 30 septembre 2014, la commission a approuvé un avis pour le Bureau[46] sur cette question, préparé par M[me] Nataša Vučković (Serbie, SOC). Cet avis a été approuvé par le Bureau de l'Assemblée à sa réunion du 30 septembre 2014.

67. Dans son avis, M[me] Vučković a souligné qu'il serait impossible de donner une liste exhaustive des droits de participation[47] ou de représentation[48] susceptibles d'être retirés à une délégation ou suspendus, car les possibilités n'auraient de limite que l'imagination des membres[49]. Elle a toutefois précisé dans son exposé des motifs que toute sanction devrait être cohérente et reposer sur les principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité avec la gravité de l'infraction en cause.

68. Les principes de sécurité juridique et de proportionnalité sont par conséquent d'importants critères à prendre en considération lors des discussions et des décisions sur les éventuelles sanctions à appliquer à la délégation parlementaire russe. En l'occurrence, la sécurité juridique implique de veiller à ce que des violations similaires conduisent à des sanctions similaires si elles venaient à se répéter, et que des actions similaires d'autres délégations entraînent des sanctions de même niveau. Le respect de la proportionnalité signifie que, s'il est décidé d'appliquer des sanctions, ces dernières – ou l'absence de ces dernières – ne devront pas, par leur trop grande sévérité ou leur trop grande légèreté, empêcher l'Assemblée de sanctionner par la suite un pays donné pour des violations plus graves ou moins graves de ses obligations et engagements.

7. Conclusions

69. Il ressort clairement de ce qui précède que, tant pour ce qui est de la Crimée qu'en ce qui concerne l'évolution de la situation dans l'est de l'Ukraine, la Russie enfreint le droit international, agit en violation du Statut du Conseil de l'Europe et ne respecte pas les engagements qu'elle a pris envers l'Organisation au moment de son adhésion à cette dernière. Face à ces atteintes, l'Assemblée se devait de réagir.

70. Pour autant, si la Russie tient indubitablement une part dans les événements qui se déroulent dans l'est de l'Ukraine et en Crimée – et en est même, à bien des égards, la cause -, aucune solution ne pourra à l'évidence être trouvée sans une participation et un engagement à part entière de la Fédération de Russie. Aussi l'Assemblée se doit-elle, plus que jamais, de maintenir avec la délégation russe un dialogue constructif

---

46. AS/Pro (2014) 10 final.
47. Le droit de vote, le droit de parole, le droit de déposer des amendements ou des motions, le droit d'être nommé président ou vice-président de l'Assemblée ou de l'une de ses commissions, rapporteur ou membre d'une commission, etc.
48. Le droit de représentation au sein du Bureau, du Comité des Présidents, de la Commission permanente ou de la commission mixte et le droit de représenter l'Assemblée à des événements extérieurs et au sein d'autres organes, etc.
49. AS/Pro (2014) 10 final, paragraphe 12.

sur cette question ainsi que sur le respect de ses engagements et obligations envers le Conseil de l'Europe. Si le Parlement russe a dans un premier temps rejeté ce dialogue avec l'Assemblée, des signes clairs montrent que la Douma est à présent prête à l'accepter.

71. C'est la raison pour laquelle je propose, afin de favoriser un tel dialogue, que l'Assemblée ratifie les pouvoirs de la délégation russe. Comme je l'ai indiqué dans la Résolution 1990 (2014), la participation de la délégation russe aux travaux de l'Assemblée est une condition indispensable pour que celle-ci puisse l'obliger à rendre des comptes sur la base des valeurs et des principes du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, l'Assemblée ne peut que maintenir un certain nombre de sanctions pour indiquer qu'elle condamne la poursuite des graves violations du Statut du Conseil de l'Europe et le non-respect des engagements pris par la Russie au moment de son adhésion, mais sans empêcher le nécessaire dialogue. Je propose par conséquent à l'Assemblée de suspendre les droits ci-après de la délégation russe pour la durée de la session 2015: droit être désigné rapporteur, droit d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections, et droit de représenter l'Assemblée dans les instances du Conseil de l'Europe ainsi qu'auprès d'institutions et d'organisations extérieures, tant sur instruction qu'à titre occasionnel.

72. Il va de soi que l'Assemblée entend que l'importance qu'elle attache manifestement au dialogue soit réciproque et débouche sur des résultats concrets. Elle ne saurait accepter que son offre de dialogue soit rejetée ou que la Russie continue d'ignorer ses obligations essentielles et les engagements auxquels elle a souscrit en devenant membre du Conseil de l'Europe. Outre les sanctions énoncées ci-dessus, l'Assemblée devrait par conséquent envisager la possibilité de suspendre, lors de l'ouverture de la partie de session de juin 2015, les droits de vote et de représentation de la délégation russe au Bureau de l'Assemblée, au Comité des Présidents et à la Commission permanente s'il devait s'avérer que la Russie n'a pas fait de progrès tangibles et mesurables pour améliorer la situation des droits de l'homme en Crimée, n'a pas retiré ses forces militaires d'Ukraine et n'a pas cessé de livrer des armes aux rebelles, si des avancées tangibles et mesurables n'ont pas été réalisées concernant le respect des obligations qui incombent aux Etats membres à l'égard des pays voisins, comme indiqué aux paragraphes 53 à 55, ou si la Russie n'apporte pas sa pleine et entière coopération aux initiatives prises par l'Assemblée pour appuyer la mise en œuvre des protocoles de Minsk.

Annexe 1

(traduit du russe)

Relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures conjointes destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. Porochenko et les initiatives du Président russe V. Poutine

À la suite de l'examen et de la discussion des propositions soumises par les participants aux consultations du 1er septembre 2014 à Minsk, le Groupe de contact tripartite composé de représentants de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est parvenu à une entente quant à la nécessité de mettre en œuvre les mesures ci-après:

1. Assurer immédiatement la cessation bilatérale du recours aux armes.
2. Assurer la surveillance et la vérification par l'OSCE du régime de non- recours aux armes.
3. Procéder à une décentralisation des pouvoirs, notamment grâce à l'adoption d'une Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk (Loi portant statut particulier).
4. Assurer une surveillance de la frontière d'État entre l'Ukraine et la Russie et une vérification permanentes exercées par l'OSCE, avec création d'une zone de sécurité dans les arrondissements frontaliers de l'Ukraine et de la Fédération de Russie.
5. Procéder sans retard à la libération de tous les otages et de toutes les personnes illicitement retenues.
6. Adopter une loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui se sont produits dans certains arrondissements des régions ukrainiennes de Donetsk et de Lougansk.
7. Poursuivre un dialogue national inclusif.
8. Adopter des mesures afin d'améliorer la situation humanitaire dans le Donbass.
9. Assurer la tenue d'élections locales anticipées conformément à la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Lougansk (Loi portant statut particulier).
10. Procéder au retrait du territoire ukrainien des formations armées et du matériel militaire illicites, ainsi que des combattants irréguliers et des mercenaires.
11. Adopter un programme de relèvement économique du Donbass et de rétablissement des activités vitales de la région.
12. Accorder des garanties de sécurité personnelle aux participants aux consultations.

Les participants au Groupe de contact tripartite:

Heidi Tagliavini, ambassadrice

L. D. Koutchma, deuxième Président de l'Ukraine

M. Iou. Zourabov, ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine

V. Zakhartchenko

V. Plotnitski

Mémorandum d'application du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. POROCHENKO et les initiatives du Président de la Russie V. POUTINE

En application du paragraphe 1 du relevé de conclusions des consultations du Groupe de contact tripartite relatives aux mesures destinées à mettre en œuvre le Plan de paix du Président de l'Ukraine P. POROCHENKO et les initiatives du Président de la Russie V. POUTINE (ville de Minsk, République de Belarus, le 5 septembre 2014), les participants du Groupe de contact tripartite comprenant des représentants

de l'Ukraine, de la Fédération de Russie et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ainsi que ceux de certains districts des régions de Donetsk et Lougansk sont parvenus à un accord sur les mesures ci-après qui sont destinées à consolider l'accord de cessez-le- feu bilatéral.

1. Le cessez-le-feu s'applique à tous les belligérants.

2. Les unités et formations militaires demeurent à leurs positions respectives de contact telles que fixées au 19 septembre 2014.

3. Il est interdit d'utiliser les armes de quelque nature que ce soit et de mener des actions offensives.

4. Dans un délai de 24 heures à compter de l'adoption du présent Mémorandum, les armes destructrices d'un calibre supérieur à 100 mm (à l'exception de celles spécifiées ci-dessous) sont à retirer de la ligne de contact à une distance d'au moins 15 km des deux côtés, notamment des localités, ce qui permettra de créer une zone de cessez-le-feu large d'au moins 15 km (zone de sécurité). Par ailleurs, les systèmes d'artillerie d'un calibre supérieur à 100 mm seront éloignés de façon à réduire leur portée maximale. Il s'agit notamment des systèmes suivants:

   – le canon MT-12 de 100 mm sera éloigné de 9 kms; les mortiers de 120 mm seront éloignés de 8 kms; l'obusier D-30 de 122 mm (2C1 «Gvozdika»), de 16 kms; 152 mm 2C5 «Guiazint-S» (2C3 «Akatzia», 2C19 «Msta-S», 2A65 «Msta-B») de 33 kms; les lance-roquettes multitubes (dits RSZO) 9K51 «Grad», de 21 kms; 9K57 «Ouragan», de 36 kms;9K58 «Smertch», de 70 kms; les RSZO «Tornado-G», de 40 kms; les RSZO «Tornado-U», de 70 kms; les RSZO «Tornado-S», de 120 kms;

   – systèmes de missiles tactiques, de 120 km;

5. Il est interdit de positionner des armes lourdes et du matériel militaire dans une zone délimitée par les localités de Komsomolskoyé, Koumatchevo, Novoazovsk et Sakhanka, la surveillance étant assurée par l'OSCE.

6. Il est interdit de placer de nouveaux barrages de mines et d'explosifs dans les limites de la zone de sécurité. L'engagement est pris de dégager les barrages de mines et d'explosifs installés précédemment dans les limites de la zone de sécurité.

7. Dès l'adoption du présent Mémorandum, il est interdit à l'aviation de combat et aux appareils sans pilote étrangers (drones), à l'exception des drones utilisés par la mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE, de survoler la ligne de contact des belligérants sur toute sa longueur dans la zone de cessez-le-feu sur une profondeur de 30 kms.

8. Une mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE, comprenant des équipes d'observateurs de l'Organisation, sera déployée sur la zone de cessez-le-feu dans un délai de 24 heures à compter de l'adoption du présent Mémorandum. Il est préconisé de diviser ladite zone en secteurs dont le nombre et les limites seront convenus dans le cadre de la préparation des activités de la mission d'observation (de surveillance) de l'OSCE.

9. Toutes les formations militaires étrangères, le matériel militaire ainsi que les miliciens et les mercenaires sont retirés du territoire ukrainien sous surveillance de l'OSCE.

Les Participants du Groupe de contact tripartite: Heidi Tagliavini, Ambassadeur

L.D. Koutchma: Deuxième Président de l'Ukraine:

M.Y. Zourabov: Ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine:

A.V. Zakhartchenko

V. Plotnitski

Minsk, le 19 septembre 2014

Annexe 2

DECLARATION DE LA DOUMA D'ETAT

Sur la résolution antirusse adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

La Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie exprime son rejet catégorique du recours au système de «deux poids, deux mesures» et de la discrimination dont fait l'objet la Fédération de Russie comme le prouve l'adoption, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 10 avril 2014, de la Résolution 1990 (2014) intitulée «Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe».

Guidée par les forces politiques qui envisagent les événements de ces derniers mois en Ukraine dans l'optique d'une nouvelle guerre froide, l'APCE a imposé des sanctions à la délégation de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie jusqu'à la fin de la session de 2014. Choisissant d'adopter une approche fondée sur l'ultimatum et l'interdit, suspendant les droits des parlementaires russes de voter, d'être représentés au sein des organes directeurs de l'APCE et de participer à ses missions d'observation, les membres de l'APCE qui ont soutenu l'introduction de telles sanctions ont ainsi privé l'Assemblée, et se sont privés eux-mêmes, de la possibilité de participer à la recherche de solutions aux problèmes extrêmement complexes en matière de paix et de sécurité apparus dans le contexte de la crise ukrainienne et porteurs d'une menace de guerre civile au cœur de l'Europe.

Le discours russophobe et les insultes directes vis-à-vis de la Fédération de Russie et de son peuple qui ont été proférés au sein de l'Assemblée et tolérés par ses dirigeants nous font douter que l'APCE puisse maintenir un dialogue interparlementaire européen conforme aux idéaux et aux principes du Conseil de l'Europe.

Au cours du débat sur la situation en Ukraine, la plupart des membres de l'APCE ont délibérément préféré la distorsion et le déni de faits avérés, fermant les yeux sur les manifestations flagrantes de racisme et de xénophobie de la part d'organisations ultranationalistes, sur le changement inconstitutionnel de pouvoir en Ukraine, sur les meurtres et les flagrantes violations des libertés et des droits de l'homme perpétrés par les partisans des autorités autoproclamées de Kiev, sur leur refus de mener une enquête indépendante et objective sur les effusions de sang de Maidan; ainsi, dans leur majorité, les membres de l'Assemblée ont enfreint les principes de primauté du droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors que ce sont précisément ces principes que l'Assemblée est censée protéger.

Il y a, néanmoins, au sein de l'Assemblée, des membres sensés qui ont suggéré d'examiner la situation en Ukraine sur le fond avec objectivité et préconisé de ne pas fermer la porte à un dialogue constructif avec la Russie en privant la délégation de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie de la plupart de ses droits au sein de l'APCE. Toutefois, l'Assemblée a choisi une autre voie.

Parallèlement, les députés de la Douma d'Etat relèvent que la Russie a été vertement critiquée par les représentants des Etats qui ont participé à l'agression contre l'Irak et à l'occupation de ce pays, au bombardement de la Serbie et de sa capitale Belgrade et qui, en dénaturant de manière éhontée les dispositions de la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, ont mené une guerre de missiles et de bombardements contre la Libye. Ces dernières années, ces Etats ont violé de manière répétée et délibérée le droit international; leurs actions ont provoqué des bains de sang, des centaines de milliers de victimes et des destructions de grande ampleur. Par conséquent, ils n'ont pas à donner de leçon de morale à la Russie et à adopter des sanctions contre elle.

Les députés de la Douma d'Etat déclarent que, dans le contexte des représailles et des restrictions imposées à la délégation de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, sa participation constructive aux activités de l'APCE n'est plus possible. La contribution au budget versée par la Fédération de Russie pour financer le Conseil de l'Europe et l'APCE, son organe parlementaire, pourrait être employée à meilleur escient sur le territoire national.

Pour que la Russie puisse pleinement remplir sa mission au sein de l'APCE, il faut que les droits de la délégation de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie soient pleinement rétablis et qu'elle puisse participer au processus décisionnel de l'Assemblée.

Toute proposition pour «renouer le dialogue» dans le contexte actuel de sanctions et de discrimination vis-à-vis de la Russie est irrecevable. L'APCE doit comprendre que seule une participation constructive de la Russie aux activités de l'Assemblée peut lui permettre de jouer son rôle d'organe interparlementaire européen chargé de promouvoir les principes d'égalité, de primauté du droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toute autre voie ne peut conduire qu'à une impasse politique.

Le président

La Douma d'Etat

L'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie