

Avis 300 (2022)¹

Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. Dans la continuité de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis le 20 février 2014, à partir du 24 février 2022, la Fédération de Russie a intensifié ses activités militaires contre l'Ukraine pour atteindre des niveaux sans précédent, causant des milliers de victimes civiles, déplaçant des millions de personnes et dévastant le pays. En lançant cette nouvelle agression militaire, la Fédération de Russie a fait le choix du recours à la force plutôt que du dialogue et de la diplomatie pour réaliser ses objectifs de politique étrangère, en violation des normes juridiques et morales qui régissent la coexistence pacifique des États. Ce comportement témoigne d'un mépris à l'égard de l'essence même du Conseil de l'Europe, consacrée dans son Statut (STE n° 1), à savoir la conviction que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation.
2. L'Assemblée parlementaire condamne dans les termes les plus vigoureux l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et exprime sa solidarité avec l'Ukraine et le peuple ukrainien, réaffirmant son soutien inébranlable à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues. L'Assemblée exprime sa solidarité avec ses membres ukrainiens en ces heures sombres.
3. L'Assemblée considère que l'offensive armée menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine enfreint la Charte des Nations Unies, est un crime contre la paix en vertu du Statut du Tribunal militaire international (Charte de Nuremberg) et constitue une «agression» selon les termes de la Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 1974. Elle contrevient à l'Acte final d'Helsinki et à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe.
4. C'est également une atteinte grave à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe et une violation des obligations et engagements auxquels la Fédération de Russie a souscrit en devenant membre de l'Organisation, notamment de l'engagement de régler les conflits internationaux et internes par des moyens pacifiques, en rejetant résolument toute menace de recours à la force contre ses voisins, et de dénoncer le concept consistant à traiter les États voisins comme une zone d'influence spéciale appelée «l'étranger proche».
5. L'Assemblée déplore que les dirigeants russes persistent dans l'agression, malgré les nombreux appels à la cessation des hostilités et au respect du droit international, intensifiant la violence en Ukraine et proférant des menaces si d'autres États intervenaient. Par leur attitude et leurs actes, les dirigeants de la Fédération de Russie font peser une menace flagrante sur la sécurité en Europe, poursuivant une voie qui comprend aussi l'acte d'agression militaire contre la République de Moldova et en particulier l'occupation de sa région de Transnistrie, l'acte d'agression militaire contre la Géorgie et l'occupation subséquente de deux de ses régions en 2008, ainsi que l'annexion illégale de la Crimée et le rôle de la Fédération de Russie dans l'est de l'Ukraine, qui a culminé avec la reconnaissance illégale des républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk en tant qu'«États indépendants».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 mars 2022 (3^e et 4^e séances) (voir [Doc. 15477](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M^{me} Ingjerd Schou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 mars 2022 (4^e séance).



6. L'Assemblée est profondément troublée par les preuves des graves violations des droits humains et du droit international humanitaire commises par la Fédération de Russie, notamment par les attaques contre des cibles civiles, par l'utilisation aveugle de l'artillerie, de missiles et de bombes – y compris de bombes à fragmentation –, par les attaques contre les couloirs humanitaires censés permettre aux civils de fuir les villes assiégées, et par la prise d'otages. Elle observe avec effroi les attaques irresponsables perpétrées par les forces armées russes contre des installations nucléaires en Ukraine.

7. L'Assemblée soutient tous les efforts visant à faire en sorte que les responsables aient à répondre de leurs actes, notamment la décision du procureur de la Cour pénale internationale d'enquêter sur la situation en Ukraine et la création d'une commission d'enquête spéciale par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, et elle évaluera les propositions visant à créer un tribunal pénal international spécial pour les crimes de guerre commis pendant la guerre en Ukraine déclenchée par l'agression militaire russe. Elle se félicite aussi d'autres efforts entrepris pour réunir des informations sur les crimes au regard du droit international qui pourraient être commis en Ukraine, notamment au moyen de la publication d'images de satellites commerciaux, de leur analyse et d'autres formes d'activités de renseignement entreprises par des acteurs privés à partir de sources ouvertes. De même, elle prend note de la requête déposée par l'Ukraine devant la Cour internationale de justice, qui introduit une instance contre la Fédération de Russie au sujet d'un différend relatif à l'interprétation, à l'application et à l'exécution de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide.

8. L'Assemblée regrette que la Fédération de Russie ait omis d'appliquer un grand nombre de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, dont des mesures provisoires, lui demandant de s'abstenir de lancer des attaques militaires contre les personnes civiles et les biens de caractère civil, y compris les habitations, les véhicules de secours et les autres biens de caractère civil spécialement protégés tels que les écoles et les hôpitaux, et d'assurer immédiatement la sécurité des établissements de santé, du personnel médical et des véhicules de secours sur le territoire attaqué ou assiégé par les troupes russes.

9. L'Assemblée est vivement préoccupée par la situation des Ukrainiens qui ont été contraints de fuir leur pays, craignant pour leur vie, dans ce qui est le plus grand exode de réfugiés en Europe depuis la seconde guerre mondiale. L'Assemblée rend hommage à la générosité et à la solidarité dont font preuve les pays voisins, qui continuent de recevoir des centaines de milliers de réfugiés, des femmes et des enfants pour la plupart: la Pologne a accueilli jusqu'à présent 1 700 000 réfugiés, la Hongrie 250 000, la République de Moldova 330 000, la Roumanie 415 000 et la République slovaque 200 000. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la décision prise par l'Union européenne de mettre en œuvre la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après la «directive de protection temporaire»), tout en appelant à un soutien supplémentaire en réponse à cette crise humanitaire sans précédent, y compris au moyen de programmes de réinstallation.

10. L'Assemblée relève que l'agression russe qui se déroule en Ukraine a été très largement condamnée par la communauté internationale, en particulier par des États et des organisations internationales. D'autres acteurs, allant d'instances administratives internationales du sport à des entreprises privées et à d'éminentes personnalités du monde de la culture et du sport, ont également adopté une position très critique.

11. En Fédération de Russie, en revanche, les manifestations contre la guerre sont réprimées. L'Assemblée condamne les mesures prises par les autorités russes pour restreindre encore plus la liberté d'expression et la liberté de réunion, avec la fermeture de pratiquement tous les organes de presse indépendants restants, l'intensification de la répression à l'encontre de la société civile, la répression féroce des manifestations pacifiques et les restrictions considérables de l'accès aux médias sociaux. Elle déplore le fait que la population russe soit, par conséquent, privée d'informations provenant de sources indépendantes et qu'elle soit exposée uniquement aux médias contrôlés par l'État, qui amplifient une présentation déformée de la guerre.

12. Ces événements tragiques confirment la pertinence et la nécessité permanente du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation intergouvernementale fondée sur des valeurs et qui œuvre à promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit. Par l'intermédiaire de ses nombreux organes et institutions, et compte tenu de ses attributions et de sa mission, le Conseil de l'Europe devrait être en première ligne pour fournir assistance et expertise afin de soutenir l'Ukraine et les Ukrainiens.

13. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie:
- 13.1. à cesser les hostilités contre l'Ukraine et à retirer immédiatement, complètement et inconditionnellement ses forces militaires du territoire de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues;
 - 13.2. à se conformer strictement à ses obligations au regard des droits humains et du droit international humanitaire;
 - 13.3. à s'abstenir, en toutes circonstances, d'attaques contre des civils, et à veiller à l'ouverture et au respect de couloirs humanitaires pour permettre l'évacuation des civils vers des régions sûres de l'Ukraine ou vers des pays sûrs à l'extérieur de l'Ukraine;
 - 13.4. à se conformer aux mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme;
 - 13.5. à ne pas faire obstacle à l'acheminement rapide de l'aide humanitaire destinée à la population ukrainienne ou à l'accès effectif des organisations humanitaires à l'Ukraine et à l'intérieur de l'Ukraine;
 - 13.6. à coopérer dans le cadre des enquêtes et procédures ouvertes par la Cour pénale internationale, par la Cour internationale de justice et par la commission spéciale qui va être constituée par le Conseil des droits de l'homme;
 - 13.7. à assurer la sûreté et la sécurité des installations nucléaires ukrainiennes, notamment en s'abstenant d'en faire la cible d'actions militaires, et à coopérer pleinement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique;
 - 13.8. à libérer et à réintégrer immédiatement tous les maires et les représentants locaux qui ont été kidnappés, et à libérer les militants;
 - 13.9. à garantir le respect plein et entier de la liberté d'expression, d'association et des médias, ainsi que l'accès à internet, conformément aux obligations juridiques internationales.
14. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 14.1. à accroître encore leur aide à l'Ukraine et à assurer le fonctionnement sécurisé et efficace des couloirs humanitaires;
 - 14.2. à envisager d'accroître l'assistance qu'ils fournissent à l'Ukraine pour aider ce pays à renforcer la protection de son territoire, y compris de son espace aérien, afin de réduire le coût humain élevé et les conséquences humanitaires tragiques de la guerre d'agression que mène actuellement la Fédération de Russie;
 - 14.3. à intensifier le soutien aux États membres du Conseil de l'Europe qui ont accueilli un grand nombre de réfugiés ukrainiens;
 - 14.4. à répondre à l'Appel éclair pour l'Ukraine lancé par les Nations Unies ainsi que par d'autres organisations, comme le Comité international de la Croix-Rouge;
 - 14.5. à établir des dispositifs pour faciliter l'accès à leurs territoires et à accorder un statut de protection aux personnes qui fuient la guerre en Ukraine, notamment en mettant en œuvre la directive de protection temporaire de l'Union européenne lorsqu'elle leur est applicable;
 - 14.6. à éviter les discriminations contre les réfugiés pour quelque motif que ce soit, en particulier l'ethnicité et l'origine nationale, tout en prenant en compte les besoins des réfugiés vulnérables fuyant l'Ukraine, y compris les enfants, les victimes de violences fondées sur le genre ou de traumatismes, les personnes handicapées et les personnes âgées;
 - 14.7. à concevoir des stratégies et des mesures pour l'intégration des réfugiés, dans une perspective de long terme;
 - 14.8. à élaborer et à mettre en œuvre des programmes de réinstallation à partir de pays voisins pour les personnes qui ont fui la guerre en Ukraine;
 - 14.9. à envisager de renforcer davantage les ressources de la Banque de développement du Conseil de l'Europe afin d'améliorer sa capacité à répondre aux besoins urgents par des subventions ciblées et d'accroître sa capacité à financer à long terme des investissements dans des infrastructures sociales dans les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés ukrainiens;

14.10. à augmenter les contributions volontaires afin que le Conseil de l'Europe puisse proposer un ensemble de mesures prioritaires pour l'Ukraine, à mettre en œuvre dès que les conditions le permettront;

14.11. à témoigner de leur confiance sans faille dans l'Organisation en assurant sa viabilité financière dans le cas où la Fédération de Russie ne respecterait pas ses engagements financiers envers le Conseil de l'Europe ou cesserait d'être membre de l'Organisation.

15. S'agissant du rôle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée:

15.1. invite la Commissaire aux droits de l'homme à poursuivre ses efforts pour faire connaître la situation de ceux qui fuient l'Ukraine et de ceux qui restent dans le pays, et pour soutenir les initiatives visant à rassembler des preuves sur les violations des droits humains et du droit international humanitaire commises en Ukraine, en particulier grâce à des contacts réguliers avec son réseau de défenseurs des droits humains et avec la société civile;

15.2. invite la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à demander à sa Représentante spéciale sur les migrations et les réfugiés de donner la priorité, dans ses activités, à la situation des réfugiés et des personnes déplacées qui fuient la guerre en Ukraine, en s'appuyant notamment sur le Réseau de correspondants sur les migrations et dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025);

15.3. encourage la Cour européenne des droits de l'homme à envisager d'accorder la priorité aux requêtes introduites par des citoyens ukrainiens contre la Fédération de Russie pour des actes commis dans les zones temporairement occupées de l'Ukraine, en tenant compte du fait que ces personnes n'ont aucun accès à des voies de recours effectives contre de tels actes au niveau national.

16. Dans l'éventualité où la Fédération de Russie cesserait d'être membre de l'Organisation, le Conseil de l'Europe devrait envisager des initiatives qui lui permettent de continuer à soutenir les défenseurs des droits humains, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante en Fédération de Russie, et à collaborer avec ceux-ci.

17. Au vu de l'impact plus vaste de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine sur la coopération et la sécurité en Europe, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à engager une réflexion approfondie sur les moyens de consolider le rôle indispensable du Conseil de l'Europe dans l'architecture institutionnelle européenne en tant que gardien de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, et en tant que forum de coopération et de dialogue entre États pacifiques, indépendants et démocratiques. Dans ce contexte, l'Assemblée réaffirme son soutien en faveur de l'organisation d'un quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, qui tracerait la voie à suivre pour l'Organisation, afin de mieux la doter pour promouvoir la sécurité démocratique et relever les défis à venir.

18. S'agissant de ses propres activités, l'Assemblée:

18.1. devrait continuer à suivre de près les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine;

18.2. au vu de la participation du Bélarus à l'agression perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, recommande à son Bureau de suspendre les relations entre l'Assemblée et les autorités du Bélarus dans toutes ses activités.

19. S'agissant de la demande d'avis adressée par le Comité des Ministres en application de la Résolution statutaire (51) 30, l'Assemblée est convaincue que la gravité des actes commis par la Fédération de Russie et la profonde rupture de confiance qui en découle justifient pleinement d'appliquer d'autres dispositions de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe. Compte tenu de ce qui précède et du fait que la Fédération de Russie a commis de graves violations du Statut du Conseil de l'Europe, incompatibles avec la qualité d'État membre du Conseil de l'Europe, n'honore pas ses engagements envers le Conseil de l'Europe et ne respecte pas ses obligations, l'Assemblée considère que la Fédération de Russie ne peut donc plus être un État membre de l'Organisation.

20. En conséquence, l'Assemblée est d'avis que le Comité des Ministres doit demander à la Fédération de Russie de se retirer immédiatement du Conseil de l'Europe. Si la Fédération de Russie ne se conforme pas à cette demande, l'Assemblée suggère que le Comité des Ministres fixe une date aussi rapprochée que possible à partir de laquelle la Fédération de Russie cesserait d'être membre du Conseil de l'Europe.