



## Résolution 2506 (2023)<sup>1</sup>

# Les conséquences politiques de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. Dix-sept mois après le lancement de l'invasion à grande échelle, le régime de Poutine poursuit sa guerre brutale d'agression contre l'Ukraine. Après la bataille de Bakhmout (août 2022 – juin 2023), la plus longue de cette guerre, qui a eu un coût humain énorme, la contre-offensive ukrainienne est en cours. À mesure que les Ukrainiens avancent et libèrent des zones de leur territoire illégalement occupées par la Fédération de Russie, il est à craindre que de nouvelles preuves de crimes de guerre soient mises à jour. L'ampleur des conséquences de la destruction du barrage de Kakhovka, le 6 juin 2023, ne sera connue que dans les semaines à venir. Cette attaque, destinée à retarder la contre-offensive ukrainienne, confirme la barbarie de la machine de guerre de Poutine et constitue un crime de guerre et un écocide.
2. Rappelant ses précédentes résolutions et recommandations sur le sujet, l'Assemblée parlementaire condamne de nouveau fermement l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, qui constitue une violation flagrante du droit international et un acte d'une gravité sans précédent, de par sa nature et en raison de ses lourdes conséquences politiques, géopolitiques, juridiques, humanitaires, environnementales et économiques, en Europe et au-delà.
3. En défendant la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de leur pays, les Ukrainiens protègent les valeurs du Conseil de l'Europe et les principes fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies, qui sont le socle de la coexistence pacifique entre les États. L'une des principales conséquences politiques de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine est qu'elle a resserré les liens entre les démocraties qui soutiennent l'Ukraine.
4. Le 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu les 16 et 17 mai 2023 à Reykjavík, est l'expression de cette union autour de valeurs communes, de la détermination à soutenir l'Ukraine aussi longtemps qu'il le faudra et de la volonté de veiller à ce que la Fédération de Russie et ses dirigeants soient tenus de rendre compte de leurs crimes d'agression et d'une multitude d'autres actes répréhensibles. L'Assemblée se félicite de la prise de position ferme des responsables politiques européens à Reykjavík, soutient la Déclaration finale du sommet et participera à son suivi pour ce qui relève du mandat, des compétences et du champ d'action de l'Assemblée.
5. La Déclaration de Reykjavík donne clairement le ton: soutenir l'Ukraine devrait être un impératif politique pour le Conseil de l'Europe et ses États membres. Pour concrétiser cet engagement, il est capital d'intensifier l'assistance à l'Ukraine, de finaliser et de mettre en œuvre effectivement un système complet d'établissement des responsabilités de la Fédération de Russie au niveau international, de combler les lacunes juridiques et les failles du système de sanctions, et d'isoler diplomatiquement le régime agresseur.
6. Pour les États membres du Conseil de l'Europe, il est important de soutenir l'Ukraine non seulement pour défendre l'État de droit et la justice internationale, mais aussi pour protéger la sécurité et la stabilité démocratiques en Europe. La Fédération de Russie a non seulement déclenché une guerre d'agression dévastatrice en Europe, mais elle a aussi repoussé les limites de ce qui peut servir d'arme, par exemple les

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 juin 2023 (18<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15797](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Emanuelis Zingeris). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 juin 2023 (18<sup>e</sup> séance).



migrants, l'énergie, les leviers économiques, la capture des élites, l'écocide, l'enlèvement d'enfants ukrainiens et d'autres citoyen·ne·s, et la «passeportisation» russe de citoyen·ne·s ukrainiens dans les territoires temporairement occupés.

7. La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a eu d'importantes conséquences à l'échelle mondiale, tout d'abord l'insécurité alimentaire, une hausse massive des prix de l'énergie, la pauvreté et la faim. Les ressources qui sont maintenant utilisées pour remédier à ces problèmes ne peuvent plus être investies pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, ce qui entrave le développement mondial. Plus de la moitié des 17 objectifs sont affectés négativement par la guerre de la Fédération de Russie. À cause de la Fédération de Russie, nous allons régresser dans la réalisation des ODD, y compris en matière de changement climatique.

8. La guerre hybride de la Fédération de Russie a une portée mondiale et se fait sentir dans toute l'Europe. La République de Moldova, la Géorgie et les Balkans occidentaux sont soumis à des méthodes agressives de guerre hybride, soutenues par la Fédération de Russie et conçues pour déstabiliser leurs démocraties. L'Assemblée est vivement préoccupée par le recours massif et sans scrupule à la désinformation, au chantage à l'énergie, au chantage nucléaire, au levier économique et à la mésinformation de la part de la Fédération de Russie pour aggraver les tensions et les fractures existantes dans les sociétés démocratiques.

9. De plus, l'agression et le nouveau contexte géopolitique qui en découle amplifient les risques pour la sécurité en raison de leur incidence sur le fonctionnement des mécanismes multilatéraux visant à prévenir et à résoudre les conflits, notamment ceux créés sous les auspices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

10. Dans le même temps, les aspects relevant de la sécurité militaire sont très préoccupants. Les dirigeants russes ont brandi des menaces inconsidérées de guerre nucléaire et ont augmenté le risque d'accidents nucléaires liés à la centrale nucléaire de Zaporijjia, qui est illégalement sous contrôle russe. La Fédération de Russie utilise l'occupation de la centrale nucléaire de Zaporijjia à des fins de chantage, ce qui contrevient à la Convention sur la sûreté nucléaire et au système des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dont la Fédération de Russie est membre. L'Assemblée note avec satisfaction qu'une délégation de l'AIEA s'est rendue sur le site le 15 juin 2023 et demande que ses recommandations soient pleinement mises en œuvre. L'Assemblée exprime sa plus grave préoccupation quant à la possibilité que la Fédération de Russie envisage de mener une attaque délibérée ou de provoquer un accident délibéré à la centrale nucléaire de Zaporijjia, comme l'a mentionné le Président Zelensky le 22 juin 2023. Cela risquerait de provoquer une escalade de la guerre et conduirait à une fuite radioactive aux conséquences dévastatrices pour l'Europe.

11. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par le déploiement d'armes nucléaires tactiques russes au Bélarus, qui a débuté en mai 2023, et par les informations selon lesquelles le déploiement d'armes stratégiques serait envisagé. En leur qualité de Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), la Fédération de Russie et le Bélarus contreviennent tous deux à leurs obligations de s'abstenir de transférer et de posséder des armes nucléaires, découlant respectivement des articles 1 et 2 de ce traité. De même, l'Assemblée déplore le retrait de la Fédération de Russie du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), pierre angulaire de la sécurité et de la stabilité européennes, et de l'architecture de maîtrise des armes conventionnelles.

12. L'Europe ne peut connaître une paix durable que si la Fédération de Russie devient une démocratie et perd son potentiel militaire d'attaque contre ses voisins. Il faut, par conséquent, renforcer la participation active et la coopération avec les forces démocratiques russes et les organisations de la société civile russes qui aspirent à un changement démocratique dans la Fédération de Russie, qui partagent les valeurs du Conseil de l'Europe et qui soutiennent la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, ainsi qu'avec celles qui défendent le principe selon lequel la Fédération de Russie, en tant qu'État, devra fournir une indemnisation complète à l'Ukraine une fois la guerre terminée et qui soutiennent l'idée selon laquelle le régime russe devra répondre de ses actes devant un tribunal international. De même, les forces démocratiques du Bélarus et leur leader, Sviatlana Tsikhanouskaya, ainsi que tous ceux qui sont prêts à se soulever contre le régime de Loukachenka au Bélarus méritent le soutien sans réserve du Conseil de l'Europe et de ses États membres.

13. Un certain nombre d'initiatives de paix ont été lancées depuis le dernier débat de l'Assemblée sur cette guerre d'agression. À cet égard, l'Assemblée réaffirme la position énoncée dans la [Résolution 2463 \(2022\)](#) «Nouvelle escalade dans l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», selon laquelle des

pourparlers de paix peuvent avoir lieu uniquement aux conditions fixées par l'Ukraine. Elle souligne, à ce sujet, que la Déclaration de Reykjavik appuie pleinement les principes d'une paix juste et durable tels qu'ils sont énoncés dans la formule de paix du Président Zelensky.

14. 14. Comme le souligne la Déclaration de Reykjavik, il ne peut y avoir de paix sans obligation de rendre des comptes. L'Assemblée se félicite par conséquent de la création du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. L'Assemblée poursuivra ses efforts en vue de la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation et d'un tribunal spécial pour le crime d'agression chargé de poursuivre les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie, comme l'Assemblée l'a demandé dans plusieurs textes et, plus récemment, dans la Résolution 2482 (2023) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».

15. 15. L'Assemblée précise que l'obligation internationale de rendre des comptes doit s'étendre à toutes les sociétés militaires privées, aux intermédiaires et aux alliés de la Fédération de Russie qui commettent des crimes et des actes illégaux sur le territoire ukrainien, en particulier le Groupe Wagner et les forces militaires de Ramzan Kadyrov. Une notice rouge d'Interpol (mandat) devrait être émise par les États membres du Conseil de l'Europe à l'encontre des dirigeants et des membres de ces groupes terroristes internationaux.

16. Pour soutenir l'Ukraine, il faut aussi restreindre la capacité du Kremlin à financer sa guerre d'agression. Une large coalition de pays et l'Union européenne ont imposé à la Fédération de Russie une série sans précédent de mesures restrictives d'ordre diplomatique, financier et économique, et devraient continuer à déployer des efforts conjoints pour accroître la pression des sanctions et l'isolement international de l'État contrevenant. Toutefois, l'existence de failles dans le système de sanctions et la mise au point par la Fédération de Russie et des sociétés privées de diverses techniques permettant d'éviter les sanctions – notamment en impliquant des pays tiers – ont considérablement réduit l'efficacité du système. L'Assemblée est d'avis que la communauté internationale devrait s'attaquer à ce problème avec détermination et sans plus tarder. La question des États membres du Conseil de l'Europe qui aident la Fédération de Russie à contourner les sanctions devrait être examinée par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) de l'Assemblée dans ses travaux. En outre, aider la Fédération de Russie à contourner les sanctions devrait être un motif d'exclusion des futurs candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

17. L'Assemblée condamne les discours tendancieux et trompeurs diffusés par la Fédération de Russie, et amplifiés par certains pays, concernant la guerre d'agression et les mesures restrictives prises contre le régime de Poutine. L'Assemblée estime que les États membres du Conseil de l'Europe devraient prendre davantage d'initiatives pour lutter contre cette désinformation et cette mésinformation généralisées.

18. Compte tenu de ce qui précède, pour ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes, l'Assemblée:

18.1. se félicitant que 45 États et l'Union européenne aient déjà adhéré ou fait part de leur intention d'adhérer à l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, invite le plus grand nombre possible de pays à adhérer à cet accord;

18.2. appelle les pays représentés à la Conférence des Participants au Registre des dommages à préciser, dans les règles du registre sur la recevabilité, que celui-ci devra également répertorier les actes commis par des groupes militaires privés, des groupes paramilitaires et d'autres groupes militaires combattant pour la Fédération de Russie, notamment le Groupe Wagner et les forces de Kadyrov;

18.3. invite les États membres et les autres États ayant la garde d'avoirs de la Fédération de Russie à mettre en place sans délai un mécanisme international d'indemnisation, en utilisant ces avoirs confisqués pour payer les dommages de guerre causés à l'Ukraine sans délai;

18.4. appelle les États membres de la coalition pour la création d'un tribunal spécial chargé de juger le crime d'agression contre l'Ukraine (« Core Group ») à accélérer leurs négociations en vue de la création d'un tribunal pénal international spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, et appelle d'autres États à rejoindre la coalition;

18.5. se félicite du lancement du Centre international pour la poursuite du crime d'agression (ICPA) contre l'Ukraine;

18.6. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à désigner le Groupe Wagner et les forces de Kadyrov comme organisations terroristes et à demander que tous les groupes militaires et paramilitaires qui participent à l'agression de l'Ukraine par le Kremlin rendent pleinement compte de leurs actes;

- 18.7. soutient l'enquête menée par la Cour pénale internationale (CPI) sur la situation en Ukraine ; demande à tous les États parties au Statut de Rome d'exécuter les mandats d'arrêt émis par la CPI; et demande à la CPI d'émettre des mandats d'arrêt à l'encontre des membres et des dirigeants du Groupe Wagner et des forces de Kadyrov susmentionnés;
- 18.8. se félicite de l'adoption de la Convention de Ljubljana-La Haye pour la coopération internationale en matière d'enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux, et invite instamment les États membres du Conseil de l'Europe à la ratifier dès que possible pour que justice soit rendue aux victimes de ces crimes;
- 18.9. se joint à l'appel visant à permettre le déploiement de ressources supplémentaires, y compris par le biais de la réexportation, à des fins d'autodéfense de l'Ukraine.
19. Pour renforcer la sécurité et la résilience démocratiques de l'Europe face aux menaces indirectes et hybrides qui pèsent sur la sécurité, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 19.1. à renforcer la coopération et le dialogue politique avec les pays et les régions particulièrement exposés à l'ingérence de la Fédération de Russie, au niveau bilatéral et par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe et des plateformes internationales;
- 19.2. à redoubler d'efforts pour promouvoir la poursuite de l'intégration européenne de l'Ukraine, de la République de Moldova, de la Géorgie, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, de la Macédoine du Nord, de la Serbie et du Kosovo<sup>2</sup>;
- 19.3. à intensifier la coopération internationale pour faire face à l'ingérence de la Fédération de Russie dans leurs processus démocratiques et à adopter une approche mobilisant l'ensemble de la société pour développer une résilience sociétale face à la désinformation et à la mésinformation;
- 19.4. à intensifier les efforts diplomatiques pour isoler la Fédération de Russie et le Bélarus en tant que complices de la guerre d'agression contre l'Ukraine au niveau international, et à les priver de tout soutien;
- 19.5. à lutter contre les discours trompeurs sur la guerre d'agression et le système de sanctions, diffusés par la Fédération de Russie, ses alliés et ses partenaires;
- 19.6. à mettre en place une plateforme pour mener une réflexion sur les mécanismes de prévention et de règlement des conflits en Europe, en tenant compte du nouveau contexte géopolitique.
20. L'Assemblée appelle également les États membres du Conseil de l'Europe qui sont des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à soutenir l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN.
21. Pour ce qui concerne l'aide à la reconstruction et à la gouvernance démocratique de l'Ukraine, l'Assemblée:
- 21.1. appelle tous les États membres de la Banque de développement du Conseil de l'Europe à souscrire rapidement à l'augmentation de capital, approuvée en 2022, pour doter la banque des moyens de poursuivre son soutien à l'Ukraine et aux pays voisins qui accueillent des réfugiés et des personnes déplacées du fait de la guerre contre l'Ukraine;
- 21.2. appelle le plus grand nombre possible de pays et l'Union européenne à contribuer au [Plan d'action pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» 2023-2026](#), et à affecter les ressources nécessaires pour garantir sur le long terme la résilience démocratique de l'Ukraine.
22. Saluant en outre le fait que le 11<sup>e</sup> train de sanctions que l'Union européenne doit adopter vise à renforcer l'efficacité du système de mesures restrictives, l'Assemblée:
- 22.1. appelle les pays qui aspirent à adhérer à l'Union européenne, notamment les États membres du Conseil de l'Europe, à se mettre pleinement en conformité avec les décisions prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne;
- 22.2. appelle les États membres de l'Union européenne à soutenir, au cours de ces négociations, des mesures dissuasives rigoureuses et la mise en place de sanctions secondaires;

---

2. ( Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

22.3. invite l'Union européenne à intensifier les efforts visant à priver d'aide financière celles et ceux qui soutiennent le Kremlin dans sa guerre d'agression. Cela devrait s'appliquer à l'aide financière apportée à des pays tiers, notamment dans le cadre des accords de partenariat et de coopération;

22.4. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à se retirer de la ratification en cours de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Cuba;

22.5. encourage les États membres du Conseil de l'Europe à introduire des sanctions politiques et économiques à grande échelle contre le régime iranien;

22.6. soutient les sanctions contre la Fédération de Russie introduites par les États-Unis d'Amérique.

23. L'Assemblée se joint au mouvement anti-guerre de la Fédération de Russie en appelant les États membres ayant adopté des «lois Magnitski» et l'Union européenne à ajouter à la liste des personnes faisant l'objet de sanctions ciblées les responsables des poursuites arbitraires engagées contre Vladimir Kara-Mourza.

24. L'Assemblée invite les États membres et les États observateurs du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à tenir compte des éléments suivants, qui constituent un cadre efficace de lutte contre le contournement des sanctions:

24.1. la création d'une autonomie économique stratégique européenne par rapport au pétrole et au gaz russes utilisés à des fins géopolitiques impérialistes russes;

24.2. la mise en place de mesures visant à réduire la revente du pétrole et de gaz russes à l'Europe par le biais de pays tiers;

24.3. l'élargissement de la liste des personnes et des entités visées par les mesures restrictives en Fédération de Russie et dans les pays tiers;

24.4. la définition des grandes catégories d'entités et de personnes qui jouent un rôle significatif dans le contournement des sanctions, telles que les banques, les compagnies d'assurances, les conseillers financiers, les institutions financières, les entreprises de transport et de logistique, les ports et les sociétés de services;

24.5. la mise en place de mécanismes efficaces pour contrôler le respect des sanctions, par exemple une structure spécialisée (*task force*);

24.6. la mise en place et l'application de sanctions secondaires, et le suivi du respect de ces sanctions;

24.7. la création d'un registre public des entreprises et des personnes au service d'intérêts russes;

24.8. la création d'un registre public des entreprises et des personnes impliquées dans le contournement des sanctions;

24.9. l'introduction de lignes directrices internationales pour que les institutions financières évaluent soigneusement les risques liés aux clients et aux transactions susceptibles d'échapper aux sanctions. Ces lignes directrices devraient fournir un examen plus approfondi lorsqu'elles concernent des personnes ou des entités opérant dans des juridictions connues pour leur capacité à se soustraire aux sanctions;

24.10. le renforcement de la coopération et l'harmonisation des sanctions entre les pays partageant les mêmes valeurs, afin d'éviter les lacunes;

24.11. la mise en œuvre de systèmes de suivi et de vérification solides afin d'empêcher les biens et matériaux sanctionnés d'entrer sur les marchés mondiaux par des voies indirectes, y compris en procédant à des audits réguliers et en collaborant avec les partenaires de l'industrie pour garantir le respect des règles tout au long de la chaîne d'approvisionnement;

24.12. la mise en place de sanctions financières significatives en cas de contournement des sanctions;

24.13. l'établissement de la responsabilité pénale des personnes et des groupes de personnes qui apportent une aide intentionnelle en vue d'échapper aux sanctions;

24.14. la possibilité de création d'une structure paneuropéenne dotée d'un pouvoir d'enquête et de poursuite à l'encontre des personnes impliquées dans le contournement des sanctions. Une telle structure (*task force*), fonctionnant comme un registre des États et entités, banques et entreprises qui contournent les sanctions, devrait être créée dès que possible et devrait travailler en parallèle avec le Registre des dommages;

24.15. la mise en place d'incitations financières pour les lanceurs d'alerte qui communiquent des informations détaillées concernant le contournement des sanctions.

25. Pour ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée:

25.1. est déterminée à établir des canaux de dialogue et de coopération avec les forces démocratiques et les organisations de la société civile russes qui aspirent à un changement démocratique dans la Fédération de Russie, partagent les valeurs du Conseil de l'Europe et soutiennent la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, notamment le Comité d'action russe;

25.2. encourage la poursuite de la réflexion sur la question des sanctions contre la Fédération de Russie;

25.3. réitère sa préoccupation quant à un abus du droit de veto par la Fédération de Russie, ce qui constitue une menace existentielle pour l'ordre international fondé sur des règles et pour la sécurité démocratique des États membres du Conseil de l'Europe. À cet égard, l'Assemblée soutient tous les efforts et toutes les discussions visant à débloquer la situation au sein de l'Organisation des Nations Unies et à permettre à celle-ci de s'acquitter de son mandat.