

Résolution 2516 (2023)¹

Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire condamne une nouvelle fois avec la plus grande fermeté la guerre brutale d'agression en cours de la Fédération de Russie contre l'Ukraine – qui est un crime en soi –, les atrocités graves, persistantes et à grande échelle, et les autres violations du droit international, du droit international humanitaire et des droits humains dont la Fédération de Russie se rend coupable, par l'intermédiaire de ses dirigeants politiques et militaires, de ses forces armées et de ses auxiliaires.
2. Réaffirmant sa solidarité avec le peuple ukrainien et faisant écho à la Déclaration de Reykjavík adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors du 4^e Sommet du Conseil de l'Europe (16 et 17 mai 2023), l'Assemblée réitère son engagement inébranlable à se tenir aux côtés de l'Ukraine aussi longtemps qu'il le faudra jusqu'à sa victoire et son soutien à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, y compris ses eaux territoriales.
3. L'Assemblée réitère sa non-reconnaissance de la tentative d'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, ainsi que de certaines parties des régions ukrainiennes de Donetsk, Kherson, Louhansk et Zaporijjia, qui viole le droit international et constitue une menace directe pour la sécurité internationale, avec de graves conséquences pour la communauté internationale. Elle réaffirme qu'elle est disposée à continuer d'exercer des pressions contraignantes sur la Fédération de Russie pour contrer ses actions illégales en prenant de nouvelles mesures contre la Fédération de Russie.
4. Le Conseil de l'Europe a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, en tant que projet de paix, avec 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. Depuis sa création, le Conseil de l'Europe contribue à renforcer les droits humains, la démocratie et l'État de droit parmi ses États membres, dont le nombre s'est considérablement accru après la fin de la guerre froide, de sorte qu'il englobe aujourd'hui la quasi-totalité des pays européens.
5. Trente ans après le 1^{er} Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe organisé à Vienne, qui a donné un signal d'espoir à tous les États européens partageant l'aspiration politique à créer un espace juridique commun, un espace commun de paix et une communauté de valeurs, une guerre d'agression à grande échelle occupe le devant de la scène au cœur du continent, dans le contexte d'une dégradation de la situation sécuritaire, caractérisée par des conflits ouverts et gelés, une escalade des tensions et des menaces hybrides. Cet état de fait confirme le besoin de faire preuve de fermeté en exigeant des États du Conseil de l'Europe qu'ils respectent pleinement leurs engagements et obligations en tant que membres de l'Organisation, car leur adhésion aux normes du Conseil de l'Europe est aussi une garantie de sécurité réciproque, qui est inhérente au principe de sécurité démocratique.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance) (voir [Doc. 15842](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Iulian Bulai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2023 (23^e séance).



6. Alors que l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine dure depuis plus de neuf ans et que son invasion militaire à grande échelle de l'Ukraine entre dans son vingtième mois, la communauté internationale ne doit pas perdre de vue son objectif premier: présenter un front uni pour faire cesser l'agression et gagner la paix, une paix globale, juste et durable, pour que le règne du droit l'emporte sur le règne de la force. Sans une paix globale, juste et durable en Ukraine, il ne peut y avoir de sécurité à long terme en Europe; sans un système efficace de gouvernance mondiale fondé sur le droit international, il ne peut y avoir de paix et de sécurité internationales.

7. Pour parvenir à la paix, il faut concourir à la victoire de l'Ukraine militairement, financièrement, politiquement et diplomatiquement, aux niveaux bilatéral et multilatéral. L'Assemblée a déjà apporté son plein soutien à la formule de paix du Président Zelensky, qui constitue la proposition la plus complète pour instaurer une paix globale, juste et durable en Ukraine, soulignant qu'il ne peut y avoir de pourparlers de paix que dans les conditions fixées par l'Ukraine et après le retrait des troupes et de l'équipement militaire russe du territoire entier de l'Ukraine. Il faut intensifier les efforts pour expliquer à l'opinion publique et aux partenaires internationaux les enjeux que représente cette guerre pour la sécurité en Europe et pour la préservation d'un système de gouvernance mondiale fondé sur la prééminence du droit.

8. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable, il faut reconnaître la nature, l'étendue et la gravité des crimes commis par la Fédération de Russie. Les violences qui sont perpétrées, le caractère abominable de certains crimes, notamment la déportation d'enfants ukrainiens et la violence sexuelle, et la rhétorique des autorités indiquent que la Fédération de Russie tente d'anéantir la nation ukrainienne en menant une guerre génocidaire. Cette politique délibérée rappelle tragiquement une précédente tentative d'extermination de la nation ukrainienne, la Grande Famine (l'Holodomor), dont le 90^e anniversaire sera commémoré en novembre 2023.

9. Des dizaines de milliers de civils ont disparu ou ont été illégalement enlevés, emmenés dans des camps de filtration et privés de liberté à la suite de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Environ 2 000 de ces victimes de disparitions forcées ont plus de 70 ans. Le non-respect par la Fédération de Russie de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre n'est qu'un exemple du manquement flagrant et systématique de la Fédération de Russie à l'égard de ses obligations juridiques internationales.

10. Depuis le début de l'invasion militaire à grande échelle, la Fédération de Russie n'a pas hésité à utiliser comme une arme les migrants, l'énergie, l'écocide, le levier économique, la «passeportisation» de citoyens ukrainiens et la déportation forcée d'enfants ukrainiens. Les élections et référendums truqués et illégaux organisés par la Fédération de Russie dans les territoires illégalement et temporairement occupés de l'Ukraine – tout dernièrement du 8 au 10 septembre 2023 – sont une parodie de démocratie et une militarisation des libertés politiques. De même, la décision de la Fédération de Russie de quitter l'Initiative céréalière de la mer Noire en juillet 2023 constitue une nouvelle militarisation du commerce et de l'alimentation, destinée à accroître l'instabilité mondiale et à affaiblir la détermination de la communauté internationale à soutenir l'Ukraine.

11. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable, il faut mettre en place un système complet d'établissement des responsabilités de la Fédération de Russie pour ses crimes. À cet égard, l'Assemblée salue le lancement, sous la forme d'un accord partiel élargi du Conseil de l'Europe, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. S'inscrivant dans la dynamique politique créée par le Sommet de Reykjavík, elle appelle à nouveau à la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation des victimes et à la création d'un tribunal international spécial chargé d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites à l'encontre des dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

12. Pour parvenir à une paix globale, juste et durable en Ukraine, il faut investir dans sa reconstruction pour que le pays soit viable sur les plans économique, social, environnemental et politique. La reconstruction matérielle selon le principe consistant à «reconstruire en mieux» doit s'appuyer sur des institutions publiques fortes et résilientes à tous les niveaux, sur une bonne gouvernance démocratique et sur la protection des droits humains et des libertés fondamentales, dans le respect de l'État de droit. À cet égard, l'Assemblée appelle à nouveau à soutenir largement le Plan d'action pour l'Ukraine 2023-2026, qui est essentiel pour reconstruire en mieux la résilience démocratique en Ukraine.

13. La manière dont la communauté internationale répond à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine déterminera le cours de l'histoire européenne et se répercutera sur le système de gouvernance mondiale dans les années à venir. La Fédération de Russie a violé de manière flagrante et éhontée les principes les plus fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies, et a paralysé le

fonctionnement du Conseil de sécurité de cette organisation. Pour garantir une paix globale, juste et durable, il faut rétablir le respect de l'État de droit, notamment l'obligation pour tous les États de s'abstenir de recourir à la menace ou à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, comme le souligne le point 5 de la formule de paix du Président Zelensky.

14. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

14.1. décide de reconnaître la Grande Famine (l'Holodomor) comme un acte de génocide visant à briser l'épine dorsale de la nation, de la langue et de la culture ukrainiennes, et commémore ses victimes;

14.2. encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe et les autres parlements qui ne l'ont pas encore fait à adopter des résolutions qui commémorent les victimes de l'Holodomor et reconnaissent qu'il s'agit d'un génocide.

15. En ce qui concerne la création d'un système complet d'établissement des responsabilités, l'Assemblée:

15.1. apporte son plein soutien à l'Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et invite le plus grand nombre de pays possible à y adhérer;

15.2. appelle les pays représentés à la Conférence des participants au Registre des dommages à œuvrer rapidement pour veiller à ce que le Registre des dommages soit opérationnel dès que possible et qu'il s'appuie, entre autres sources, sur des informations provenant d'organisations non gouvernementales et de défenseurs des droits humains ukrainiens, et à fournir des rapports périodiques sur son fonctionnement;

15.3. appelle les États membres et non membres, et les autres États à convenir rapidement de mesures visant à garantir l'obligation de rendre des comptes et la justice, à savoir la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine;

15.4. soutient l'activité du «groupe restreint» de pays disposés à soutenir la création d'un tribunal international spécial pour le crime d'agression et appelle ce «groupe restreint» à parvenir à un accord sur la forme juridique du tribunal dès que possible, en tenant compte de la nécessité de maximiser sa légitimité internationale et d'éviter autant que possible les éventuels problèmes juridiques, s'agissant en particulier de la possibilité que des suspects clés se prévalent d'une immunité personnelle ou fonctionnelle;

15.5. appelle la communauté internationale à soutenir fermement la Cour pénale internationale (CPI) et l'équipe commune d'enquête (ECE), notamment le Centre international chargé des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine (CIPA), afin d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites sur les nombreux crimes de guerre et crimes contre l'humanité que les soldats russes, leurs commandants et leurs auxiliaires ont commis ou ordonnés en Ukraine depuis le début de l'agression en 2014, ainsi que sur le crime d'agression commis par les responsables politiques et militaires de la Fédération de Russie, et à soutenir les initiatives visant à traduire en justice les responsables du transfert forcé d'enfants ukrainiens;

15.6. étant solidaire de toutes les victimes ukrainiennes de disparitions forcées, de leurs familles et de leurs proches, invite la communauté internationale à exiger:

15.6.1. que la Fédération de Russie dresse une liste des personnes détenues illégalement à la suite de l'agression contre l'Ukraine en vue de sa transmission à l'Organisation des Nations Unies, à l'Ukraine ou à un pays tiers qui assurera leur retour en Ukraine;

15.6.2. la libération immédiate et inconditionnelle des victimes de disparitions forcées, le démantèlement des camps de filtration et la punition des auteurs de ces crimes.

16. Rappelant l'allocution prononcée par le Président Zelensky devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2023, l'Assemblée appelle tous les États qui défendent l'ordre international fondé sur des règles:

16.1. à soutenir la formule de paix du Président Zelensky;

16.2. à soutenir l'Ukraine dans sa lutte pour défendre son indépendance, sa souveraineté et son intégrité territoriale en lui apportant une assistance politique, financière, juridique, humanitaire et militaire, et en mobilisant les ressources qui seront nécessaires pour financer la reconstruction de l'Ukraine, réparer les dommages causés à l'environnement et restaurer le riche patrimoine culturel et religieux du pays.

17. Saluant l'initiative prise par le Conseil de l'Union européenne d'organiser une réunion des ministres des Affaires étrangères à Kyiv le 2 octobre 2023, pour la première fois dans un État non membre de l'Union européenne, l'Assemblée appelle les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à n'épargner aucun effort pour soutenir l'Ukraine sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne en tant que membre à part entière.

18. Saluant les conclusions de la Conférence européenne des présidentes et présidents de parlement, tenue à Dublin les 28 et 29 septembre 2023, qui ont souligné le rôle que les parlements nationaux peuvent jouer dans la définition de l'avenir de l'Europe, l'Assemblée:

18.1. invite les parlements des États membres et non membres à soutenir l'Ukraine:

18.1.1. en demandant aux gouvernements de rendre compte de leur détermination à assurer la victoire de l'Ukraine et une paix globale, juste et durable;

18.1.2. en prévoyant la mise à disposition de ressources budgétaires appropriées et en prenant les décisions législatives qui s'imposent;

18.1.3. en sensibilisant leurs citoyens aux enjeux de la guerre;

18.1.4. en œuvrant à la mise en place d'un système efficace d'établissement des responsabilités de la Fédération de Russie;

18.1.5. en faisant tout leur possible pour assurer le retour, dans leur famille, des enfants ukrainiens déportés;

18.1.6. en agissant pour remédier à la situation alarmante des prisonnières et prisonniers politiques ukrainiens détenus illégalement par la Fédération de Russie afin que toutes celles et tous ceux qui sont injustement incarcérés pour leurs convictions politiques soient immédiatement libérés;

18.2. encourage les parlements à renforcer la diplomatie parlementaire, le dialogue interparlementaire et les efforts diplomatiques pour amener les alliés à soutenir l'Ukraine au niveau mondial, et à promouvoir un système multilatéral de gouvernance mondiale fermement ancré dans l'État de droit;

18.3. contribue, par son expertise et ses conseils, à renforcer la capacité institutionnelle de la Verkhovna Rada et la résilience démocratique de l'Ukraine;

18.4. encourage les parlements à participer activement à la dimension parlementaire de la Plateforme internationale de Crimée, y compris à prendre part à son deuxième sommet qui se tiendra à Prague, en République tchèque, les 23 et 24 octobre 2023;

18.5. invite les parlements des États membres à maintenir ouverts les canaux de dialogue avec les forces d'opposition démocratiques de la Fédération de Russie et du Bélarus qui respectent les valeurs du Conseil de l'Europe, y compris les critères spécifiques établis à cet égard, soutiennent la victoire de l'Ukraine, respectent l'intégrité territoriale des États membres du Conseil de l'Europe et condamnent publiquement l'agression russe.