



Résolution 2557 (2024)¹

Le rôle des sanctions pour contrer la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui a débuté en 2014 et s'est transformée en une invasion militaire non provoquée à grande échelle de l'Ukraine en 2022, est une violation majeure du droit international qui a entraîné l'expulsion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. Solidaire de l'Ukraine et de son peuple, l'Assemblée parlementaire réaffirme sa ferme condamnation de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et des innombrables actes illicites et violations du droit international commis par la Fédération de Russie.
2. La guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine doit cesser, et tous les responsables doivent rendre des comptes pour les crimes qu'ils ont commis. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis en vue de la mise en place d'un système complet d'établissement des responsabilités, qui ont abouti, dans un premier temps, à la création d'un Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (le «Registre»), sous l'égide du Conseil de l'Europe. L'Assemblée souligne la nécessité de veiller à ce que le Registre comprenne également tous les dommages causés aux territoires temporairement occupés.
3. L'Assemblée appelle à achever rapidement la mise en place du système d'établissement des responsabilités par la création d'un mécanisme d'indemnisation et d'un tribunal spécial chargé d'enquêter et de poursuivre les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie pour le crime d'agression. Le mécanisme international d'indemnisation devrait viser avant tout à indemniser les citoyennes et les citoyens, y compris celles et ceux qui ont été contraints de quitter les territoires temporairement occupés. L'Assemblée demande que des consultations soient lancées dès que possible sur le projet d'accord entre le Conseil de l'Europe et le Gouvernement de l'Ukraine sur la création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, notamment sur son statut, et sur un éventuel projet d'accord partiel élargi régissant les modalités de soutien d'un tel tribunal, son financement et d'autres questions administratives.
4. L'Assemblée a déjà reconnu qu'un large éventail de mesures juridiques, politiques et diplomatiques s'impose pour faire cesser la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Elle a donc pris clairement position en faveur de sanctions contre la Fédération de Russie et des personnalités importantes du régime de Vladimir Poutine, notamment dans ses [Résolution 2506 \(2023\)](#) «Les conséquences politiques de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», [Résolution 2529 \(2024\)](#) «La situation des enfants d'Ukraine» et [Résolution 2539 \(2024\)](#) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine». L'Assemblée réitère les recommandations qui figurent dans ces résolutions, ainsi que dans ses [Résolution 2252 \(2019\)](#) «Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues» et [Résolution 2542 \(2024\)](#) «Sanctions contre les personnes de la liste "Kara-Mourza"», dans lesquelles elle invite tous les États qui n'ont pas encore adopté de loi sur les sanctions ciblées de type Magnitski à le faire sans plus tarder. L'Assemblée réitère également son appel aux États membres du Conseil de l'Europe à déclarer que le régime russe actuel est un régime terroriste, conformément à la [Résolution 2463 \(2022\)](#) «Nouvelle escalade dans l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 juin 2024 (19^e et 20^e séances) (voir [Doc. 16000](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M^{me} Yelyzaveta Yasko). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 juin 2024 (20^e séance).



5. L'Assemblée reconnaît que la propagande et la désinformation diffusées par les médias russes constituent un outil de guerre utilisé à la fois sur le territoire de la Fédération de Russie et à l'étranger, en particulier dans les pays dits du Sud. Les canaux utilisés par l'État agresseur pour influencer le monde extérieur devraient être sanctionnés. Pour ce faire, des sanctions devraient être imposées aux propagandistes individuels qui promeuvent l'idéologie du «monde russe» et qui incitent à la guerre et à la haine contre l'Ukraine.

6. Face à l'incapacité du Conseil de sécurité des Nations Unies de recourir à l'article 41 de la Charte des Nations Unies, étant donné que l'État agresseur, la Russie, est membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, une coalition d'États et l'Union européenne ont mis en place et régulièrement actualisé une série sans précédent de mesures restrictives visant à amener les autorités et les élites de la Fédération de Russie, et leurs complices, à rendre des comptes pour leurs actes illicites, et visant à entraver la capacité de la Fédération de Russie à mener la guerre d'agression contre l'Ukraine en ciblant ses secteurs militaires et économiques. Par ailleurs, des sanctions ont été imposées à l'encontre du Bélarus, en réponse à son implication dans la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, et à l'encontre de l'Iran, en lien avec la fabrication et la fourniture de drones utilisés par l'armée russe en Ukraine. L'imposition de sanctions contribue aux efforts accomplis pour rétablir la justice, pour mettre fin aux souffrances et pour faire en sorte que l'État agresseur, la Russie, ne soit pas tenté d'étendre davantage sa menace militaire en Europe.

7. Parmi les mesures restrictives les plus significatives prises à l'encontre de la Fédération de Russie figurent le plafonnement des prix du pétrole et le contrôle des exportations, ainsi que des sanctions spécifiques ciblant des personnes et des entreprises directement impliquées dans la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Ces sanctions ont permis de faire perdre à la Fédération de Russie 113 milliards \$US de revenus liés aux exportations de pétrole, ce qui a considérablement réduit les entrées de devises étrangères. Les sanctions ont également limité fortement l'accès de la Fédération de Russie à des biens et des technologies essentiels pour son industrie militaire.

8. Malgré ces résultats, l'Assemblée est préoccupée par le fait que l'efficacité du système de sanctions soit affaiblie par des lacunes et des failles qu'exploitent les autorités russes et les personnes ciblées pour contourner les restrictions. Par exemple, pour contourner le plafonnement des prix du pétrole, les autorités russes ont créé une «flotte fantôme» composée de navires vétustes, exploités sous différents pavillons et qui ne sont pas couverts par une assurance adéquate ni entretenus, ce qui présente un grave danger pour l'environnement. Le volume des échanges commerciaux de la Fédération de Russie avec des pays tels que la Chine, l'Iran, le Kazakhstan et le Kirghizistan, de même qu'avec certains États membres du Conseil de l'Europe, a fortement augmenté. Il est prouvé que cette augmentation est due à la réexportation de produits sensibles provenant de pays qui imposent des sanctions, malgré l'interdiction en vigueur.

9. L'Assemblée attire l'attention sur les autres secteurs critiques de l'économie de la Fédération de Russie qui doivent être visés par des sanctions. Par exemple, le gaz naturel liquéfié russe continue de se frayer un chemin sur le marché européen, représentant environ 15 % de l'offre totale. Rien qu'en 2023, la Fédération de Russie a gagné 99 milliards \$US grâce à la fourniture de gaz.

10. Il convient d'accorder une attention particulière aux brames d'acier russes (produits semi-finis destinés à être laminés en plaques ou en bobines), à la fonte brute russe et aux produits à base de minerai de fer russes. Par exemple, pour les seuls mois de novembre et de décembre 2023, les brames russes sont entrées dans l'Union européenne à un prix très inférieur à celui du marché (450 € la tonne au lieu de 600 € la tonne selon l'Association européenne de l'acier – EUROFER). Il s'agit d'un des secteurs de base de l'économie russe, dont on estime qu'il représente 3 % du produit intérieur brut (PIB) du pays, soit environ 60 milliards \$US par an. Il en résulte un dumping des prix qui retarde la transition verte et dope l'économie de la Fédération de Russie, laquelle finance sa guerre d'agression contre l'Ukraine.

11. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée estime que des mesures d'envergure s'imposent de toute urgence pour accroître l'efficacité du système de sanctions, en tirant les enseignements de l'expérience acquise jusqu'à présent. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres et les États non membres du Conseil de l'Europe à envisager les mesures suivantes pour consolider et élargir l'éventail de sanctions imposées:

11.1. renforcer le respect des sanctions relatives au plafonnement des prix du pétrole, en recensant les navires de la «flotte fantôme» constituée par la Fédération de Russie et ses complices, en les interdisant, et en établissant une liste blanche des courtiers autorisés à fournir des informations sur les transactions effectuées dans le cadre du plafonnement des prix;

11.2. veiller à ce que d'autres sources stratégiques de revenus russes soient également ciblées, notamment le gaz naturel liquéfié et celui des gazoducs, ainsi que les secteurs de l'agriculture, de la métallurgie et du nucléaire, en interdisant à la fois l'importation directe et la revente des produits concernés;

11.3. interdire l'exportation de matières premières essentielles, de produits manufacturés destinés aux champs de bataille et de biens à double usage vers la Fédération de Russie, en particulier ceux qui pourraient contribuer à l'effort de guerre, et entraver l'accès à leurs plateformes de transit, à leurs services et à leur aide financière pour tous les transporteurs qui acheminent ces marchandises vers la Fédération de Russie;

11.4. interdire à toutes les banques de la Fédération de Russie et du Bélarus d'utiliser le système de messagerie de paiement international SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), et exhorter les banques à cesser leurs opérations en Fédération de Russie;

11.5. étendre la liste des personnes sanctionnées également aux personnes directement responsables et complices de la persécution et des mauvais traitements infligés à Vladimir Kar-Mourza; de la persécution, des mauvais traitements et de la mort d'Alexeï Navalny; de la déportation, du transfert forcé et du retard injustifiable du rapatriement d'enfants ukrainiens; et de la destruction de villes ukrainiennes, telles que Marioupol, Bakhmout, Avdiïvka et Marinka;

11.6. veiller à ce que les entreprises russes des secteurs militaire et de la défense, en particulier celles qui produisent des armes, ainsi que leurs propriétaires et leurs dirigeants, soient visés par des sanctions;

11.7. examiner les motifs juridiques possibles pour cibler également les membres de la famille des personnes sanctionnées;

11.8. renforcer et élargir l'interdiction qui touche les médias diffusant la propagande russe, en veillant à ce que cette interdiction soit mise en œuvre et à ce que des sanctions appropriées soient en vigueur en cas de non-respect.

12. Les détroits danois se trouvent principalement dans les eaux territoriales danoises et représentent un point de passage pour environ un tiers des exportations de pétrole russe. En vertu du droit international, le Danemark ne peut pas entraver le transit de navires étrangers par les détroits danois, sauf s'ils paraissent enfreindre les règles en matière d'environnement. Parallèlement, les sanctions de l'Union européenne s'appliquent également aux eaux territoriales de ses États membres. L'Assemblée invite par conséquent les autorités danoises, en coopération avec d'autres États et les acteurs internationaux concernés, à convoquer un groupe de réflexion chargé d'examiner les mesures que le Danemark peut appliquer, dans le respect du droit international, pour empêcher les navires d'exploiter la liberté de navigation dans les détroits danois afin de contourner le système de sanctions internationales.

13. Saluant la décision prise le 8 mai 2024 par le Conseil européen d'utiliser les bénéfices exceptionnels des avoirs gelés de la Banque centrale russe pour financer le redressement de l'Ukraine et sa défense militaire, l'Assemblée réitère son appel à examiner toutes les options juridiques possibles pour confisquer les avoirs russes gelés et les intérêts accumulés, et les utiliser pour indemniser les citoyens ukrainiens, pour reconstruire les villes et les régions détruites, et pour reconstruire l'Ukraine.

14. L'efficacité du régime de sanctions devrait également être améliorée en augmentant le nombre de pays participants, en améliorant leur coordination et en comblant les lacunes et les failles juridiques. Pour ce faire, l'Assemblée invite les États membres et les États non membres du Conseil de l'Europe:

14.1. à rejoindre la coalition des pays qui imposent des mesures restrictives à la Fédération de Russie, s'ils ne l'ont pas encore fait;

14.2. à étendre et à simplifier les mesures de contrôle des exportations, notamment en établissant un mécanisme de coordination des contrôles multilatéraux des exportations, en mettant en place des systèmes de suivi et de vérification plus solides afin d'empêcher les biens et matériaux sanctionnés d'entrer par des voies indirectes sur les marchés mondiaux, et en renforçant le recueil, l'accessibilité et l'échange de données douanières et bancaires pertinentes;

14.3. à renforcer la responsabilité des entreprises:

14.3.1. en établissant des codes de responsabilité des entreprises empêchant les échanges avec la Fédération de Russie, directement ou par l'intermédiaire de pays tiers, dans des secteurs stratégiques essentiels à son effort de guerre;

14.3.2. en donnant au secteur privé des orientations plus claires sur le régime des sanctions, en particulier en ce qui concerne la «clause de non-réexportation vers la Russie» imposée aux exportateurs de l'Union européenne;

14.3.3. en mettant en place des systèmes de diligence raisonnable pour suivre l'itinéraire complet de leurs exportations;

14.3.4. en introduisant une responsabilité pénale pour les dirigeants d'entreprises impliquées dans la violation et le contournement des sanctions;

14.3.5. en améliorant l'efficacité des inspections et des enquêtes;

14.4. à lutter contre le contournement des sanctions facilité par les filiales d'entreprises opérant dans des pays tiers en demandant des comptes aux sociétés mères au niveau mondial;

14.5. à établir et à publier un registre des personnes et des sociétés opérant sous leur juridiction qui soutiennent les efforts déployés par la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine;

14.6. à établir et à publier un registre des personnes et des sociétés opérant sous leur juridiction qui sont impliquées dans la violation et le contournement des sanctions;

14.7. à élargir et à diversifier les sanctions secondaires adoptées à l'encontre de pays, d'entités et de personnes donnés qui contribuent à la violation et au contournement des sanctions;

14.8. à suspendre l'aide financière et toute forme d'aide aux pays, entités et personnes qui soutiennent la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine;

14.9. à envisager d'appliquer le même éventail de mesures restrictives, de même nature, aux alliés les plus proches de la Fédération de Russie, tels que le Bélarus, l'Iran, la Corée du Nord et leurs élites;

14.10. à améliorer la coopération multilatérale aux fins d'harmonisation des législations nationales pertinentes, d'élimination des failles juridiques qui facilitent le contournement des sanctions, d'échange continu d'informations et de bonnes pratiques, et d'inspections et d'enquêtes menées conjointement;

14.11. à renforcer les capacités financières, humaines et techniques des autorités nationales chargées de l'application des sanctions afin que ces dernières disposent de moyens suffisants pour s'acquitter correctement et efficacement de leurs tâches;

14.12. à alourdir les pénalités appliquées en cas de contournement des sanctions;

14.13. à sensibiliser l'opinion publique au moyen d'une stratégie de communication qui explique l'importance des sanctions aux citoyennes et citoyens européens, et qui clarifie leur objectif – à savoir, *in fine*, limiter le plus possible la puissance économique de l'État agresseur, la Russie, et donc réduire sa capacité à mener sa guerre d'agression et à commettre des crimes de guerre;

14.14. à fournir un soutien aux médias indépendants qui luttent activement contre les efforts de propagande russe.

15. Pour éliminer les lieux de refuge et garantir une plus grande homogénéité du cadre juridique sur la criminalisation de la violation et du contournement des sanctions, l'Assemblée invite instamment les États membres de l'Union européenne à accélérer l'incorporation, dans leur législation nationale, des dispositions de la Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la Directive (UE) 2018/1673.

16. Par ailleurs, les candidats à l'adhésion à l'Union européenne devraient veiller à ce que leur législation nationale soit alignée sur les dispositions des Directives 2024/1226 et 2018/1673, et, d'une manière générale, sur les décisions prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. L'Assemblée invite instamment l'Union européenne à considérer cet alignement comme une condition nécessaire pour poursuivre les procédures de négociation d'adhésion.

17. En décembre 2022, la Commission européenne a décidé de désigner un envoyé spécial international pour la mise en œuvre des sanctions de l'Union européenne, afin de maintenir un dialogue continu avec les pays tiers pour éviter la violation ou le contournement des sanctions. L'Assemblée invite l'Union européenne à renforcer ces efforts diplomatiques, en particulier auprès des pays tiers qui n'imposent pas encore de mesures restrictives à la Fédération de Russie, en identifiant ce qui pourrait les inciter à le faire.

18. Pour ce qui concerne les sanctions dans le domaine sportif, l'Assemblée déplore la décision prise par le Comité international olympique d'autoriser les athlètes russes et biélorusses à participer aux Jeux olympiques de Paris 2024 à titre individuel en tant qu'athlètes neutres, contrairement à l'appel à interdire totalement leur participation qu'elle a lancé dans sa [Résolution 2507 \(2023\)](#) «Guerre d'agression contre l'Ukraine – Participation des athlètes russes et biélorusses aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024?».

19. L'Assemblée salue et encourage les initiatives prises par le Conseil de l'Europe en matière de sanctions, notamment au titre des activités du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), et celles en matière de suivi du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), ainsi que le projet conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans le cadre de l'instrument d'appui technique sur la mise en œuvre effective du régime de sanctions et le renforcement de la coopération transfrontalière dans les États membres de l'Union européenne.