



Doc. 16152
08 avril 2025

Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Iulian BULAI, Roumanie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	6

1. Renvoi en commission: décision de l'Assemblée, Renvoi 4871 du 7 avril 2025. Conformément au Règlement de l'Assemblée, article 50.4, le rapport d'une commission ne comporte pas d'exposé des motifs si le rapport est préparé dans le cadre de la procédure d'urgence.



A. Projet de résolution²

1. Plus de onze ans après son déclenchement, la guerre d'agression illégale, non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine continue de faire rage causant des dommages et des souffrances sans fin à l'Ukraine et à sa population. De nombreux faits illicites perpétrés par la Fédération de Russie, notamment l'acte d'agression lui-même, la tentative d'annexion des territoires ukrainiens et la tentative de génocide contre la nation ukrainienne – comme en témoignent, entre autres, la déportation d'enfants ukrainiens, la destruction systématique de l'identité culturelle et les massacres ciblés de civils – violent des obligations *erga omnes* et des normes impératives du droit international général. Ces actes ne portent donc pas seulement atteinte à l'Ukraine, mais à l'ensemble de la communauté internationale et exigent que tous les États à coopérer afin de mettre fin à ces graves violations du droit international et d'éviter toute forme d'impunité. L'incapacité à amener les auteurs de ces actes à en répondre de leurs actes compromettrait l'ordre multilatéral fondé sur le droit international, en créant des conditions favorables à la répétition de telles violations à l'avenir et représenterait ainsi une menace majeure pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. Rappelant ses précédentes Résolutions 2436 (2022), 2482 (2023), et 2556 (2024), l'Assemblée parlementaire fait part de son soutien sans réserve à tous les mécanismes qui visent à amener les responsables à répondre de leurs actes et qui permettent de traiter les conséquences de l'agression: les autorités de poursuite et judiciaires ukrainiennes; les autorités de poursuite et judiciaires d'autres États sur le fondement de la compétence universelle; la Cour pénale internationale (CPI); la Cour européenne des droits de l'homme; et d'autres organes tels que la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'Ukraine et le Centre international pour la poursuite du crime d'agression contre l'Ukraine.

3. Le Conseil de l'Europe, sous l'impulsion de l'Assemblée, a œuvré sans relâche à la mise en place d'un système plus complet visant à garantir l'obligation de rendre des comptes et la justice en faveur de l'Ukraine, notamment par la création, lors du Sommet de Reykjavík en 2023, du Registre des dommages pour l'Ukraine, la proposition de mise en place d'un tribunal spécial pour le crime d'agression et la participation aux consultations du Groupe restreint, les mesures prises pour assurer le retour des enfants ukrainiens, notamment la nomination d'une envoyée spéciale du Secrétaire Général et, plus récemment, la participation aux négociations sur l'établissement d'une commission internationale des demandes d'indemnisation.

4. Lors des discussions avec l'administration des États-Unis en mars 2025, l'Ukraine s'est déclarée prête à accepter la proposition américaine de décréter un cessez-le-feu complet immédiat et provisoire de 30 jours, qui peut être prolongé par accord mutuel des parties, et qui est soumis à l'acceptation et à la mise en œuvre simultanée par la Fédération de Russie. L'Ukraine a accepté la proposition américaine sans conditions supplémentaires, et la Fédération de Russie devrait l'accepter sans conditions supplémentaires. Outre des questions telles qu'un cessez-le-feu partiel relatif aux installations énergétiques et essentielles et à la sécurité de la navigation en mer Noire, l'accord conclu entre les États-Unis et l'Ukraine entre le 23 et le 25 mars à Riyad a réaffirmé l'engagement de prendre des mesures concrètes à caractère humanitaire visant à protéger les civils et à faciliter le dialogue. Si l'Ukraine a démontré sa bonne foi et sa volonté de respecter les engagements pris, la Fédération de Russie a violé à plusieurs reprises les termes convenus du cessez-le-feu partiel et a poursuivi ses attaques militaires contre l'Ukraine, notamment en lançant des missiles contre des infrastructures civiles, qui ont fait des victimes civiles, en particulier à Kyiv, Kharkiv et Kryvyi Rih, ainsi que dans d'autres villes et régions, ce qui montre une nouvelle fois que la partie russe n'a aucune volonté réelle de s'engager dans un véritable processus de paix. L'Assemblée se félicite de l'engagement pris par les États-Unis et considère que toute négociation de paix doit aborder sans condition la dimension humaine de la guerre, y compris la libération de tous les prisonniers de guerre et des civils illégalement détenus, ainsi que le retour en toute sécurité et la réintégration des enfants illégalement déportés vers la Fédération de Russie et le Bélarus ou transférés de force vers les territoires ukrainiens temporairement occupés par la Fédération de Russie.

5. L'Assemblée prend note des négociations en cours entre l'Ukraine et les États-Unis en vue d'un éventuel accord sur les ressources minérales. Elle souligne l'importance de veiller à ce que tout accord de ce type soit pleinement conforme aux engagements pris par l'Ukraine dans le cadre de son intégration dans l'Union européenne, notamment en matière de souveraineté économique, de respect des règles de concurrence et du fonctionnement du marché unique de l'Union Européenne.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 8 avril 2025.

6. L'Assemblée souligne que la cessation du statut de protection temporaire pour les Ukrainiens devrait être subordonnée à l'instauration d'une paix durable, juste et globale en Ukraine. Une cessation prématurée, de ce statut, fondée uniquement sur un cessez-le-feu ou une trêve temporaire, peut exposer les Ukrainiens à des risques persistants et à une instabilité durable. Par conséquent, l'Assemblée invite instamment les États membres à veiller à ce que toute modification du statut de protection soit fondée sur des accords de paix vérifiables et durables, afin de préserver le bien-être et la sécurité des Ukrainiens déplacés.

7. L'Assemblée considère que la poursuite ou la relance du projet de gazoduc Nord Stream 1 et 2 est inacceptable. De telles actions augmenteraient la dépendance de l'Europe à l'égard des ressources énergétiques russes, ce qui compromettrait la sécurité de l'Union européenne en matière d'énergie et contredirait son objectif stratégique de diversification des sources d'approvisionnement dans ce domaine. L'Assemblée appelle tous les États membres à s'opposer à toute tentative de reprise du projet et souligne l'importance de l'unité et de la résilience face aux pressions géopolitiques liées à l'énergie.

8. L'Assemblée souligne que toute future négociation de paix ne saurait compromettre la volonté d'amener la Fédération de Russie et les responsables des crimes et violations du droit international à répondre pleinement de leurs actes. Conformément à la Résolution 2588 (2025), l'Assemblée considère que pour être durable et globale, la paix doit être juste et fondée sur les principes du droit international, notamment le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, et les droits humains. Tout règlement définitif ne doit pas se traduire par une forme d'impunité.

9. À ce propos, l'Assemblée se félicite de l'issue positive de la réunion du Groupe restreint qui s'est tenue à Strasbourg du 19 au 21 mars 2025, et de la finalisation des documents juridiques nécessaires à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression dans le cadre du Conseil de l'Europe, au terme de près de deux ans de consultations. Les textes adoptés comprennent un projet d'accord bilatéral entre l'Ukraine et le Conseil de l'Europe, le projet de statut du Tribunal spécial et un projet d'accord partiel élargi sur la gestion du Tribunal spécial. Les trois documents ont désormais été transmis à l'Ukraine et aux États participant au Groupe restreint pour un examen au niveau politique. La participation à l'accord partiel élargi sera ouverte aux États non-membres, ce qui garantira un soutien transrégional et une légitimité internationale. L'Assemblée considère que le modèle de tribunal envisagé par le Groupe restreint, qui inclurait la participation de juges internationaux et serait fondé sur l'application du droit international, présente des caractéristiques qui le rendent suffisamment international. En établissant un tel tribunal, le Conseil de l'Europe apportera non seulement son soutien à son État membre, l'Ukraine, qui vise à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, mais il renforcera également l'ordre juridique international, en partant du principe que la poursuite de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est essentielle pour la préservation de la société humaine et de la civilisation, comme le rappelle le Préambule de son Statut (STE n° 1).

10. L'Assemblée espère que les textes définitifs relatifs au Tribunal spécial répondront à certaines de ses demandes formulées dans des résolutions précédentes, notamment au sujet des immunités fonctionnelles, de la définition du crime d'agression, de la tenue de procès par contumace, du droit à un procès équitable et de la coopération avec la CPI. S'agissant de sa compétence temporelle, l'Assemblée renvoie à ses Résolutions 2482 (2023) et 2556 (2024), et réaffirme que l'invasion à grande échelle qui a débuté le 24 février 2022 s'inscrit dans la continuité de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis le 20 février 2014. Tout compromis trouvé sur d'autres questions ne saurait remettre en cause la capacité du Tribunal spécial à enquêter de manière effective sur le crime d'agression, ni à en sanctionner les auteurs. Il ne saurait non plus préjuger de l'état actuel ni de l'évolution future du droit international.

11. L'Assemblée se félicite vivement de l'ouverture, du 24 au 26 mars 2025 à La Haye, de négociations officielles sur un traité international visant à établir une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine au sein d'un comité de négociation intergouvernemental, avec la participation de plus de 50 États de différents continents et de l'Union européenne. Il s'agit d'un pas important vers la mise en place du deuxième élément d'un mécanisme d'indemnisation global, comme l'a demandé à plusieurs reprises l'Assemblée dans ses résolutions précédentes et comme le prévoit le statut du Registre des dommages. L'Assemblée considère que le meilleur modèle pour établir une telle commission serait une convention ouverte du Conseil de l'Europe, qui pourrait assurer le soutien transrégional nécessaire tout en tirant profit de la position de premier plan et de l'expertise de l'Organisation dans ce domaine.

12. Au sujet de l'exécution de l'indemnisation des dommages causés par l'agression, l'Assemblée note qu'à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine déclenchée par la Fédération de Russie, le coût total de la reconstruction et du relèvement de l'Ukraine au cours des dix prochaines années a été estimé à 506 milliards € au 31 décembre 2024. Elle rappelle en outre que plusieurs États membres et non membres du Conseil de l'Europe ont décidé d'immobiliser environ 300 milliards \$US d'avoirs de l'État russe dans le cadre des sanctions adoptées en réponse à l'invasion à grande échelle. Cependant, elle note avec inquiétude que

la décision de geler une partie importante de ces avoirs expirera à moins d'être renouvelée tous les six mois par le Conseil de l'Union européenne, ce qui permettrait à la Fédération de Russie d'utiliser leur restitution pour soutenir financièrement sa guerre contre l'Ukraine, ainsi que son atteinte à la sécurité européenne et à l'ordre juridique international.

13. Au vu de ces considérations, s'agissant du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, l'Assemblée:

13.1. appelle tous les États et partenaires internationaux qui ont participé au Groupe restreint à parvenir sans délai à un accord politique final sur les projets de textes (le projet d'accord bilatéral entre l'Ukraine et le Conseil de l'Europe, le projet de statut du Tribunal spécial et le projet d'accord partiel élargi) et à poursuivre la mise en place du Tribunal spécial indépendamment de l'évolution de toute négociation de paix;

13.2. appelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Gouvernement ukrainien à conclure l'accord bilatéral pour la création du Tribunal spécial une fois que les procédures internes nécessaires auront été achevées, notamment l'autorisation nécessaire et rapide du Comité des Ministres;

13.3. appelle tous les États et partenaires internationaux qui ont participé au Groupe restreint à se joindre à l'accord partiel élargi une fois qu'il aura été établi et à fournir au Tribunal spécial les outils et les ressources nécessaires, notamment des contributions financières suffisantes, des juges et du personnel hautement qualifiés, ainsi que des accords de coopération, en particulier sur les mesures de protection des témoins, l'exécution des peines et la libération des personnes acquittées ou condamnées;

13.4. appelle les autres États membres, les États observateurs et les autres États à envisager de devenir membres du futur accord partiel élargi.

14. Pour ce qui est des autres crimes de droit international, tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, y compris les disparitions forcées, l'Assemblée:

14.1. se félicite de la récente ratification par l'Ukraine du Statut de la CPI;

14.2. fait part de son soutien sans réserve aux enquêtes actuellement menées par le Bureau du Procureur de la CPI sur la situation en Ukraine et appelle tous les États membres et les autres États à coopérer avec la CPI et à exécuter les mandats d'arrêt délivrés contre les suspects russes, y compris Vladimir Poutine, si l'un de ces suspects venait à se trouver sur leur territoire;

14.3. condamne toute tentative des États qui ne sont pas parties au Statut de la CPI de sanctionner la CPI et son personnel, ce qui pourrait entraver son travail et entraîner un manque de coopération de la part de certains États parties;

14.4. invite tous les États membres et les autres États qui partagent les mêmes valeurs à aider davantage le Bureau du Procureur général d'Ukraine et les mécanismes internationaux existants qui visent à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, ainsi que les projets des ONG en Ukraine qui poursuivent ce même objectif, en mettant en commun leurs ressources et en comblant le vide laissé par la décision de la nouvelle administration des États-Unis de se retirer de certains projets et de suspendre l'aide internationale;

14.5. salue l'action des autorités de poursuite et des juridictions des États membres dans les enquêtes sur les crimes commis en Ukraine sur le fondement du principe de compétence universelle, comme la récente condamnation d'un ressortissant russe pour crimes de guerre en Ukraine par une juridiction finlandaise, et invite tous les États membres dont la législation prévoit la compétence universelle à faire de même, en étroite coopération avec les autorités ukrainiennes et la CPI, ou le cas échéant dans le cadre d'Eurojust;

14.6. appelle tous les États à veiller à ce que la Fédération de Russie et le Bélarus soient tenus responsables de l'usage systématique de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dont ont été et sont encore victimes les prisonniers de guerre ukrainiens, les civils ukrainiens et les prisonniers politiques en Fédération de Russie et dans les territoires ukrainiens temporairement occupés, ainsi que les prisonniers politiques au Bélarus, en recourant au mécanisme de règlement des différends prévu à l'article 30.1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

15. Quant au mécanisme international d'indemnisation des dommages causés par l'agression, l'Assemblée:

15.1. se félicite de l'ouverture par le Registre des dommages pour l'Ukraine de sept nouvelles catégories de demandes d'indemnisation, notamment pour les proches parents disparus, les violences sexuelles, les actes de torture ou les traitements inhumains ou dégradants et les blessures graves;

15.2. se félicite de la collaboration du Registre des dommages avec les ONG présentes en Ukraine et dans d'autres pays, ainsi qu'avec les autorités nationales et les partenaires internationaux, notamment par le biais de la Plateforme de coordination de la société civile du Registre, et encourage le Registre à continuer d'intensifier sa campagne de sensibilisation auprès des éventuels auteurs de demandes d'indemnisation;

15.3. condamne la qualification, par la Fédération de Russie, du Registre des dommages d'«organisation indésirable»;

15.4. se félicite de l'ouverture de négociations officielles sur un traité visant à créer une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine et invite tous les États membres qui participent à ces négociations à œuvrer rapidement à la création d'une commission internationale des demandes d'indemnisation et à soutenir l'option d'une convention ouverte du Conseil de l'Europe qui garantirait une participation transrégionale et tirerait pleinement parti de l'expertise de l'organisation.

16. Enfin, s'agissant des avoirs russes gelés, l'Assemblée, réaffirmant ses Résolutions 2434 (2022), 2482 (2023), 2539 (2024), 2556 (2024) et 2588 (2025):

16.1. se félicite de la décision prise par les institutions de l'Union européenne d'affecter à l'Ukraine les recettes extraordinaires provenant des avoirs immobilisés de l'État russe, ainsi que de la décision prise par le G7 d'offrir à l'Ukraine un prêt de 50 milliards \$US garanti par les recettes provenant des avoirs immobilisés de l'État russe;

16.2. se félicite de l'adoption par l'Assemblée nationale française et le Parlement européen de résolutions qui demandent la réaffectation des avoirs publics russes gelés et invite les parlements de tous les États membres à adopter des résolutions similaires et à exhorter leurs gouvernements à prendre des mesures résolues;

16.3. appelle les États membres et non membres du Conseil de l'Europe qui détiennent actuellement les avoirs publics russes immobilisés, en attendant la création d'un fonds international d'indemnisation, à prendre immédiatement toutes les mesures qui pourraient être nécessaires:

16.3.1. pour transférer ces actifs à un fonds fiduciaire international, à titre de réponse extraordinaire, légale et proportionnée à la violation persistante par la Fédération de Russie des obligations que lui imposent les normes impératives du droit international général et à son refus catégorique de réparer les dommages causés à l'Ukraine et à sa population;

16.3.2. pour veiller à ce que toute entité étatique ou non étatique qui subit les éventuelles conséquences négatives du transfert de ces avoirs soit dûment protégée et, si nécessaire, indemnisée pour toute perte directement liée à ce transfert;

16.3.3. pour veiller à ce que les avoirs transférés soient investis et gérés au profit ultime des victimes de l'agression, en premier lieu l'État ukrainien et ses citoyens, en attendant leur répartition finale;

16.4. appelle l'Union européenne, ses États membres et les autres États à maintenir et à renforcer les sanctions actuelles contre la Fédération de Russie, ses alliés, les entités et les individus qui soutiennent l'agression ou en tirent profit, jusqu'à ce que la Fédération de Russie mette fin à son agression contre l'Ukraine et respecte ses obligations internationales;

16.5. appelle l'Union européenne, ses États membres et les autres États à adopter et à renforcer des sanctions secondaires à l'encontre des personnes, des entités et des pays qui facilitent le contournement des sanctions infligées à la suite de l'agression de la Fédération de Russie.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur la Résolution de l'Assemblée (2025) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité», qui réaffirme la nécessité de mettre en place un système complet d'obligation de rendre des comptes pour toutes les violations du droit international et les crimes de droit international commis à la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, tout en soulignant que toute négociation de paix ne doit pas conduire à l'impunité.
2. L'Assemblée se réfère à sa Recommandation 2279 (2024) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».
3. L'Assemblée se félicite vivement de la décision prise par le Comité des Ministres le 24 février 2025, dans laquelle ce dernier a fait part de sa détermination à poursuivre son action pour que la Fédération de Russie et les responsables de crimes et de violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire commis dans le cadre de l'agression contre l'Ukraine aient à répondre de leurs actes.
4. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à œuvrer à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine dès qu'un accord politique aura été trouvé entre les États et les partenaires qui participent au Groupe restreint:
 - 4.1. en autorisant le Secrétaire Général à conclure l'accord portant création du Tribunal spécial avec le Gouvernement ukrainien;
 - 4.2. en établissant l'Accord partiel élargi sur la gestion du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine et en invitant tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les autres États et organisations internationales, à en devenir membres.
5. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à œuvrer sans tarder à la création d'une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, notamment en mettant en place un comité *ad hoc* chargé de rédiger une convention ouverte du Conseil de l'Europe.
6. L'Assemblée se félicite en outre de la décision prise par le Comité des Ministres le 6 mars 2025 dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire interétatique *Ukraine c. Russie (Crimée)*, dans laquelle il a exhorté la Fédération de Russie à rétablir l'application du droit ukrainien en Crimée et à enquêter sur les violations graves et sérieuses de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) commises en Crimée depuis 2014, afin d'identifier tous les responsables en vue de les traduire en justice, en particulier les auteurs de disparitions forcées, de détentions arbitraires ou de détentions au secret, ainsi que leur chaîne de commandement et les complices, et à collaborer et coopérer pleinement avec toutes les enquêtes internationales en cours, avec les enquêtes nationales menées en vertu des principes de compétence universelle ou celles qui sont en cours en Ukraine, ainsi qu'avec les missions d'enquête et d'investigation internationales. À cet égard, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à s'engager auprès de certaines de ces enquêtes ou missions d'enquête internationales et à étudier plus avant les synergies avec celles-ci, en vue de garantir que la Fédération de Russie réponde des graves violations commises en Crimée.
7. L'Assemblée se réfère à la Recommandation 2265 (2024) et réitère sa recommandation au Comité des Ministres de créer et d'assurer le fonctionnement d'un registre commun des personnes qui ont été inscrites sur les listes de sanctions des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les listes de sanctions de l'Union européenne, en lien avec leur implication dans la déportation, le transfert forcé ou le retard injustifié dans le rapatriement d'enfants ukrainiens, et dans l'adoption illégale ou l'établissement de la tutelle d'enfants ukrainiens. Les objectifs d'un tel registre seraient d'harmoniser la politique de sanctions et de contrôler et renforcer l'efficacité des mesures restrictives imposées.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 8 avril 2025.