



**Doc. 16311**

19 décembre 2025

## Soutenir l'engagement pour une paix globale, juste et durable pour l'Ukraine et la sécurité du continent européen

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Piero FASSINO, Italie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

### Sommaire

	Page
A. Projet de résolution .....	2
B. Exposé des motifs par M. Piero Fassino, rapporteur .....	5
1. Introduction .....	5
2. Évolution du contexte géopolitique .....	5
2.1. 2022-2024 .....	5
2.2. L'internationalisation de la guerre .....	6
2.3. Le tournant de 2025 .....	7
2.4. Fin 2025: quelle issue pour les nouvelles négociations? .....	7
2.5. Multiplication des provocations et menaces russes en Europe .....	8
3. La résilience de l'Ukraine à l'épreuve des innombrables crimes et menaces russes .....	9
3.1. Aperçu des défis .....	9
3.2. Le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne .....	10
4. Des défis majeurs pour l'Europe et sa sécurité .....	11
4.1. Une nouvelle mobilisation diplomatique et des initiatives européennes en matière de sécurité et de défense .....	11
4.2. Le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine .....	12
5. Conclusions .....	14

1. Décision du Bureau, Renvoi 4755 du 23 juin 2023.



## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire salue les efforts diplomatiques déployés par les États-Unis, l'Ukraine et ses alliés pour mettre fin à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui, depuis le 24 février 2022, a pris la forme d'une invasion militaire à grande échelle, illégale, non provoquée et injustifiée. À l'aube de la quatrième année de cette guerre d'agression, l'Assemblée renouvelle son appel en faveur d'une paix globale, juste et durable, indispensable à la sécurité et la stabilité de l'Ukraine, comme de l'ensemble du continent européen. L'Assemblée considère que l'issue de la guerre d'agression contre l'Ukraine aura une forte incidence sur l'avenir de la sécurité européenne et souligne que la sécurité de l'Ukraine fait partie intégrante de celle de l'Europe.

2. L'Assemblée déplore que la Russie refuse un cessez-le-feu immédiat, préalable à des négociations sincères, et qu'elle s'enferme dans une escalade de sa guerre d'agression contre l'Ukraine en multipliant les crimes de guerre et les violations des droits humains et du droit international humanitaire. La Russie amplifie ses attaques par drones et missiles contre des infrastructures civiles, notamment ses frappes massives sur Kyïv, Dnipro et Kharkiv, faisant de nombreuses victimes parmi la population civile. Alors que l'hiver s'installe, la Russie vise également sans relâche les infrastructures critiques et les réseaux énergétiques du pays, cherchant à infléchir la résilience exceptionnelle de la population. La Russie menace en outre la sécurité nucléaire de l'Ukraine et du continent, notamment en occupant et militarisant la centrale nucléaire de Zaporijjia.

3. L'Assemblée condamne les innombrables crimes et violations du droit international commis par la Russie, notamment les politiques systématiques de transfert forcé et de déportation de civils, y compris d'enfants, depuis le territoire ukrainien temporairement occupé, ainsi que les opérations coordonnées pour vider ce territoire de sa population ukrainienne, dénoncées par un rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui évoque explicitement les «crimes contre l'humanité» que constituent ces actes. L'Assemblée condamne également l'endoctrinement de la jeunesse, la militarisation des enfants dans des camps, la destruction volontaire de l'identité ukrainienne, et les cas répandus de torture infligée aux prisonniers de guerre et civils ukrainiens.

4. En outre, l'Assemblée est profondément préoccupée par l'intensification des provocations et menaces russes sur le continent européen, telles que les violations de l'espace aérien d'autres États européens, l'organisation de sabotages et le déploiement de sa guerre hybride en Europe. Cette escalade appelle un engagement sans faille pour assurer la sécurité du continent européen.

5. L'Assemblée réaffirme son engagement indéfectible envers la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, y compris ses eaux territoriales, et l'avenir européen de l'Ukraine, ainsi que son attachement à la paix et à la sécurité démocratique en Europe. Elle réaffirme sa solidarité avec le peuple ukrainien, rend hommage à son courage et à sa résilience, et demande le retour immédiat des prisonniers de guerre, des civils détenus illégalement et des enfants transférés et déportés de force, ainsi que le retour en toute sécurité des personnes déplacées de force.

6. Alors que les menaces contre la sécurité en Europe sont sans précédent depuis 1945, l'Assemblée constate que le lien transatlantique qui unit l'Europe et les États-Unis a évolué, incitant le continent européen à se mobiliser pour soutenir l'Ukraine et assurer sa propre sécurité et sa résilience. L'Assemblée considère qu'il est primordial que les États membres du Conseil de l'Europe et leurs alliés, notamment les États-Unis, unissent leurs efforts face aux menaces russes pour l'Europe et la sécurité mondiale.

7. L'Assemblée salue les initiatives inédites des Européens et de leurs alliés visant à renforcer la défense et la sécurité européennes, notamment la «Coalition des Volontaires», ainsi que celles pour soutenir l'Ukraine en matière d'obligation de rendre des comptes (redevabilité) de la Russie. Elle salue en outre les initiatives visant à soutenir les démocraties européennes, comme le Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui vise à renforcer la sécurité démocratique dans les États membres de l'Organisation.

8. L'Assemblée considère que l'architecture européenne de sécurité doit être rapidement ajustée et renforcée, notamment pour soutenir l'Ukraine et lutter contre la guerre hybride menée par la Russie. L'Assemblée estime que cette architecture doit se fonder sur un solide lien de confiance avec les États-Unis et leurs alliés et sur un système européen de défense et de sécurité et qu'elle doit aussi intégrer pleinement la sécurité démocratique, incarnée sur le continent principalement par le Conseil de l'Europe.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2025.

9. À la lumière de ces considérations, en ce qui concerne les négociations de paix et tout éventuel accord visant la cessation des hostilités, l'Assemblée, se référant à ses résolutions pertinentes, appelle instamment les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés:

9.1. à développer un engagement européen sans faille et une plus grande unité, au-delà de l'Europe, y compris avec les États Unis, en faveur de l'Ukraine et d'une paix globale, juste et durable, indispensable à la sécurité et la stabilité de l'ensemble du continent européen, où l'agresseur n'est pas récompensé mais doit répondre de ses crimes;

9.2. à accroître leur soutien à l'Ukraine, y compris le soutien politique, économique et militaire, afin de renforcer la position de l'Ukraine dans les négociations de paix et de défendre la sécurité régionale et les valeurs européennes;

9.3. à exiger un cessez-le feu immédiat et total, préalable à des négociations sincères, car l'Ukraine ne doit pas être contrainte à négocier sous les bombes, et à empêcher la Russie de reprendre les combats ultérieurement;

9.4. à faire en sorte que les négociations visant la fin des hostilités impliquent l'Ukraine et ses alliés européens, qu'elles respectent le droit de l'Ukraine à déterminer son propre avenir, y compris son droit souverain à poursuivre son intégration dans l'Union européenne, ainsi que son adhésion à d'autres organisations internationales, car l'Ukraine a le droit souverain de choisir ses propres dispositifs de sécurité;

9.5. à s'assurer que ces négociations incluent les garanties de sécurité juridiquement contraignantes efficaces et nécessaires pour l'Ukraine et toute l'Europe, afin de prévenir toute future agression de la part de la Russie, et à soutenir les efforts européens en cours visant à prendre en charge une partie de telles garanties de sécurité, tout en soulignant le rôle indispensable des États-Unis dans ces efforts;

9.6. à reconnaître que le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne constitue une garantie de sécurité et une contribution importante à l'architecture de sécurité européenne;

9.7. à s'opposer à toute concession territoriale imposée à l'Ukraine contraire aux principes du droit international et aux intérêts de la paix, et à rejeter toute reconnaissance du territoire ukrainien temporairement occupé comme étant russe, qui légitimerait un changement de frontières par la force;

9.8. à s'assurer que les questions humanitaires – notamment les échanges des prisonniers de guerre, la libération des civils détenus illégalement, le retour des enfants déplacés et déportés de force et des personnes déplacées – soient intégrées dans tout processus de négociation et accord. L'Assemblée souligne l'importance de leur retour complet et rapide, et, en attendant de tels accords, rappelle sa [Résolution 2606 \(2025\)](#) «Favoriser les négociations politiques en vue de l'échange et de la libération des prisonniers de guerre». L'Assemblée appelle également à reconnaître qu'une paix globale, juste et durable devrait également être ancrée dans le cadre international des droits humains, comme précisé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;

9.9. à s'assurer qu'un contrôle de la mise en œuvre de futurs accords de paix, impliquant les États-Unis et les alliés européens, soit prévu dans ces accords;

9.10. à veiller à ce que les sanctions contre la Russie ne soient levées que progressivement et conditionnées au respect du droit international et d'éventuels accords de paix, quand la guerre d'agression menée par la Russie prendra fin et qu'une paix globale, juste et durable sera rétablie;

9.11. à faire en sorte que toute négociation et tout accord de paix prévoient les fonds nécessaires pour les mécanismes de redevabilité et la reconstruction de l'Ukraine, y compris par l'utilisation des avoirs souverains gelés de la Russie le cas échéant.

10. De plus, en vue de soutenir l'engagement pour la sécurité du continent, l'Assemblée, se référant à sa [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes», appelle les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés:

10.1. à renforcer et adapter l'architecture européenne de sécurité, ainsi que les stratégies de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), aux besoins de l'Ukraine et aux nouvelles menaces, et à renforcer la sécurité nucléaire en Europe et le soutien à l'Agence internationale de l'énergie atomique;

10.2. à soutenir les États les plus exposés aux menaces russes, militaires ou hybrides, notamment les États à proximité de la Russie, de l'Ukraine ou de la mer Baltique et à doter l'architecture européenne de sécurité d'un cadre multilatéral géographique souple et flexible permettant aux États contributeurs de travailler effacement ensemble, au-delà de l'appartenance ou non à l'Union européenne ou à d'autres organisations, tout en veillant à la cohésion du continent européen;

10.3. à développer une approche globale de la sécurité qui intègre pleinement la sécurité démocratique, en reconnaissant que seule une telle approche, également respectueuse du droit international, est à même de protéger les démocraties européennes, leurs institutions et leurs valeurs face à une militarisation grandissante du continent, comme l'a souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

11. En ce qui concerne la redevabilité de la Russie, l'Assemblée se félicite du rôle unique du Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre de la Cour européenne des droits de l'homme, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, et des travaux visant à établir la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et le Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine. L'Assemblée, se référant à ses résolutions et avis pertinents, demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et aux États partageant les mêmes idées:

11.1. d'accélérer la mise en place d'un système complet de redevabilité, notamment en signant et ratifiant sans délai la future Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, et en intensifiant les efforts visant à mettre en place le troisième volet du mécanisme international d'indemnisation, à savoir un fonds international d'indemnisation, qui pourrait être financé, le cas échéant, par la réaffectation et le transfert des avoirs souverains gelés de la Russie;

11.2. suite à la signature historique, le 25 juin 2025, de l'Accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, d'œuvrer sans délai à la mise en place de l'Accord partiel élargi sur le Comité de direction du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, d'y adhérer dès que possible, conformément à leurs procédures nationales, d'assurer sa viabilité, y compris en termes budgétaires, et de conclure des accords de coopération avec le futur Tribunal spécial;

11.3. de renforcer les mécanismes de redevabilité pour tous les crimes de guerre et toutes les violations du droit international par la Russie, et, en particulier, de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'obligation de rendre des comptes pour les tentatives délibérées et systématiques d'effacer l'identité culturelle ukrainienne;

11.4. de renforcer la pression diplomatique et économique sur la Russie, tant que la Russie n'aura pas stoppé sa guerre d'agression et qu'une paix globale, juste et durable ne sera pas restaurée, conformément à la [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes», notamment en renforçant le régime actuel de sanctions européennes et américaines à l'encontre de la Russie, de ses alliés et de leurs dirigeants politiques et militaires, en particulier les mesures contre les violations de l'espace aérien d'États souverains, les violations de la souveraineté maritime et les mesures contre la flotte fantôme russe.

12. En ce qui concerne la résilience, la reconstruction et la sécurité démocratique de l'Ukraine, l'Assemblée félicite l'Ukraine pour ses réalisations dans la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» 2023-2026, et pour les progrès qu'elle a accomplis dans le processus d'adhésion à l'Union européenne, en dépit des immenses défis causés par l'invasion militaire à grande échelle, illégale, non provoquée et injustifiée de la Russie. Elle invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés:

12.1. à soutenir plus fermement la résilience démocratique de l'Ukraine, notamment sa capacité à protéger efficacement les droits humains, l'État de droit et la démocratie, et plus particulièrement la démocratie parlementaire, locale et régionale, ainsi que sa capacité à lutter efficacement contre la corruption, qui est essentielle dans le cadre de son processus d'adhésion à l'Union européenne;

12.2. à soutenir l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, en reconnaissant que le processus d'intégration constitue une forte incitation à poursuivre les réformes nécessaires ainsi qu'une garantie de sécurité.

## B. Exposé des motifs par M. Piero Fassino, rapporteur<sup>3</sup>

### 1. Introduction

1. Pendant plus d'une décennie, l'Ukraine s'est courageusement défendue contre l'agression russe qui a commencé en 2014 avec l'occupation de la Crimée et a évolué en invasion militaire à grande échelle, illégale et injustifiée, à partir du 24 février 2022. L'agression lancée par la Russie a changé le visage de l'Europe. Les conséquences de cette guerre, à l'aube d'une quatrième année, sont multiples et d'une portée considérable, avant tout pour l'Ukraine, mais aussi pour la sécurité européenne.
2. Le 4<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavik les 16 et 17 mai 2023, a été l'expression de l'unité en soutien à l'Ukraine et à la redevabilité de la Russie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est exprimée à plusieurs reprises sur les conséquences politiques et juridiques de la guerre d'agression dès 2022<sup>4</sup> et sur la nécessité d'une paix juste et durable<sup>5</sup>.
3. L'année 2025 a marqué un tournant pour les européens, notamment avec l'intensification de la guerre d'agression en Ukraine, la multiplication des menaces russes sur le continent européen et une redéfinition de l'alliance transatlantique incarnée par la présidence Trump.
4. La Russie a répondu aux efforts diplomatiques visant à mettre fin aux hostilités en multipliant ses attaques et les atrocités commises en Ukraine, et en violant l'espace aérien d'autres États européens. De plus, elle a renforcé sa guerre hybride en Europe, orchestré des sabotages et développé ses alliances avec des États qui veulent établir un nouvel ordre international, notamment la Chine<sup>6</sup>.
5. Alors que les attaques de la Russie contre l'Ukraine font rage et que ses menaces contre la sécurité en Europe se sont multipliées, le lien transatlantique qui unissait l'Europe et les États-Unis a évolué, incitant le continent européen à se mobiliser pour soutenir l'Ukraine et assurer sa propre sécurité et sa résilience.
6. Afin de défendre la paix et la sécurité en Europe, il est primordial que les États membres du Conseil de l'Europe et leurs alliés, notamment les États-Unis, prennent toute la mesure des bouleversements géopolitiques en cours. Il est impératif qu'ils offrent un front uni et durable face à la Russie et ses alliés, d'abord et avant tout pour renforcer leur soutien à l'Ukraine, car l'issue de la guerre contre l'Ukraine aura une incidence déterminante sur l'avenir de la sécurité européenne. La sécurité de l'Ukraine et celle de l'Europe deviennent indissociables. Dans ce contexte géopolitique en pleine évolution, les États européens et les États-Unis doivent intensifier leurs efforts à la recherche d'une paix globale, juste et durable.
7. Le rapport s'attache ainsi à présenter l'évolution récente du contexte géopolitique et les défis majeurs posés par la guerre d'agression à grande échelle, à l'Ukraine et à l'ensemble de l'Europe. Il présente également les principaux axes du soutien à l'Ukraine, en particulier en matière de mécanismes de redevabilité. Ce rapport s'appuie notamment sur ma visite effectuée à Kyiv les 21-23 juillet 2025 pour laquelle je remercie vivement les autorités ukrainiennes, en particulier la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée, l'équipe du Bureau du Conseil de l'Europe à Kyiv et les autres interlocuteurs rencontrés.
8. Lors de cette visite, j'ai pu constater les dégâts de certaines attaques de drones sur Kyiv. Je tiens à réaffirmer mon soutien à l'Ukraine et ma solidarité avec le peuple ukrainien. Des interlocuteurs internationaux ont averti que la situation pourrait devenir alarmante pour l'Ukraine si la Russie intensifiait encore le nombre d'attaques de missiles et de drones au rythme actuel. Un soutien supplémentaire, multiforme, est donc nécessaire de toute urgence.

### 2. Évolution du contexte géopolitique

#### 2.1. 2022-2024

9. À partir du 24 février 2022, la Russie a lancé sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine. L'Assemblée, lors d'une session plénière extraordinaire les 14 et 15 mars 2022, a alors adopté à l'unanimité un [avis](#) historique recommandant de demander à la Russie de «se retirer immédiatement du Conseil de

---

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur.

4. Voir les nombreux textes adoptés par l'Assemblée: [Guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: page spéciale](#).

5. Idem.

6. Voir [Résolution](#) 2622 (2025) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes».

l'Europe». Un jour plus tard, le 16 mars, le Comité des Ministres a [décidé](#) d'expulser la Russie de l'Organisation, mettant ainsi fin à ses 26 années d'adhésion. Quelques mois plus tard, le Président ukrainien [s'adressait](#) à l'Assemblée, soulignant le «pouvoir du dialogue» dans une «Europe unie et forte».

10. La Russie a également été suspendue de certaines institutions et groupes d'États, notamment le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 7 avril 2022. Elle avait déjà été exclue du G8 (depuis appelé G7) en 2014 suite à son annexion de la Crimée.

11. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a été condamnée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE), leurs États membres, et par les États-Unis notamment. Cette condamnation a été ancrée dans plusieurs résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

12. Sur le continent européen, la Déclaration de Reykjavik exprime un plein soutien aux principes d'une paix juste et durable, tels qu'ils sont exposés dans la formule de paix du Président Zelensky. Des travaux majeurs ont été entamés pour établir des mécanismes de redevabilité et lutter contre l'impunité dans le contexte de l'agression de la Russie, notamment par la mise en place d'un mécanisme international complet d'indemnisation et au sein du Groupe restreint sur la création d'un tribunal spécial chargé de poursuivre les dirigeants russes et biélorussiens pour le crime d'agression contre l'Ukraine. Le Registre des dommages causés par l'agression de la Russie contre l'Ukraine, Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe, et premier élément du mécanisme international d'indemnisation, a été mis en place avec le soutien des États-Unis qui en sont devenus membre associé le 16 mai 2023 aux côtés du Canada, du Japon et de l'Union européenne (désormais membre à part entière depuis le 22 juillet 2024).

13. Des initiatives diplomatiques ont également été développées. Le Sommet de Bürgenstock sur la paix en Ukraine, organisé par la Suisse les 15 et 16 juin 2024, avec la participation des États-Unis, a été l'initiative diplomatique internationale la plus significative fondée sur la formule de paix du Président Zelensky. Dans son communiqué conjoint figurent plusieurs priorités essentielles pour parvenir à une paix globale, juste et durable en Ukraine: sûreté et sécurité nucléaires, sécurité alimentaire et dimension humaine. La conférence de suivi, qui s'est tenue à Montréal en octobre 2024, avait défini des mesures concrètes pour soutenir le retour des prisonniers de guerre, des civils détenus illégalement et des enfants déportés.

14. Les États-Unis et des pays européens, notamment, ont pris des mesures économiques, diplomatiques et des mesures visant à sanctionner le régime russe, ses alliés et leurs dirigeants politiques et militaires afin d'affaiblir l'économie russe et de limiter sa capacité à poursuivre le conflit.

15. D'autre part, la guerre d'agression de la Russie, menée avec la participation du régime de M. Loukachenka, s'est accompagnée d'un durcissement des deux régimes, en Russie et au Bélarus, condamné par les États-Unis et l'Europe. Le Bélarus, complice de la guerre d'agression contre l'Ukraine, aurait également renforcé son alliance militaire avec la Russie en abritant des armes nucléaires tactiques sur son territoire. Le Conseil de l'Europe, et notamment l'Assemblée ont mis fin à toute relation avec les autorités des deux pays mais ont développé leur soutien aux forces démocratiques du Bélarus<sup>7</sup> et aux forces démocratiques russes<sup>8</sup>.

## 2.2. L'internationalisation de la guerre

16. La fin de l'année 2024 a été marquée par l'arrivée de soldats nord-coréens, et l'accélération de la guerre hybride en Europe, menée par la Russie et des acteurs vraisemblablement liés à la Russie et à la Chine. Ces développements ont signé une nouvelle escalade et l'internationalisation de la guerre. En janvier 2025, dans sa [Résolution 2588 \(2025\)](#) «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine»<sup>9</sup>, l'Assemblée a noté que la Russie a «renforcé sa coopération militaire avec des États qui cherchent à saper l'ordre international fondé sur des règles, notamment par des accords avec l'Iran et le déploiement de soldats de la République populaire démocratique de Corée («Corée du Nord») dans cette guerre d'agression». La guerre d'agression a favorisé un rapprochement russe de la Chine, de la Corée du Nord et de l'Iran par certains aspects militaires et/ou économiques.

---

7. [Résolution 2530 \(2024\)](#) «Un avenir démocratique pour le Bélarus».

8. [Résolution 2621 \(2025\)](#) «Forces démocratiques russes».

9. [Résolution 2588 \(2025\)](#) «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine».

17. En octobre 2024, face à l'évolution du conflit et en s'appuyant sur sa formule de paix, la présidence ukrainienne a souligné l'importance de la «paix par la force». Le président Zelensky a réitéré la nécessité d'une paix juste et durable en Ukraine, soulignant en outre que la paix en Ukraine doit être décidée avec l'Ukraine et que toute concession éventuelle doit être acceptable pour l'Ukraine. Il a notamment demandé que l'Ukraine bénéficie de garanties de sécurité suffisantes.

18. Fin 2024, des dirigeants européens ont fait écho à ses préoccupations selon lesquelles une initiative de paix hâtive, décidée sans l'Ukraine, pourrait être préjudiciable à l'Ukraine, ainsi qu'à la sécurité européenne. Une paix qui n'offrirait pas de garanties de sécurité suffisantes à l'Ukraine pourrait constituer une pause avant une guerre plus large et ouvrir la voie à l'instabilité en Europe et dans le monde, car cela laisserait plus de temps à la Russie pour renforcer son économie et son armée. Il a également été souligné que Vladimir Poutine chercherait à entraver la reconstruction de l'Ukraine et sa trajectoire européenne, notamment par le biais de la désinformation, de la délégitimation des autorités ukrainiennes et de campagnes d'ingérence visant à favoriser l'installation d'un régime pro-russe.

### **2.3. Le tournant de 2025**

19. L'investiture du Président Trump, le 20 janvier 2025, et la mise en place de son administration ont marqué un tournant de la politique étrangère des États-Unis, notamment dans ses relations avec ses alliés européens. Cette évolution a été illustrée par les positions américaines exprimées lors de la Conférence de Munich sur la sécurité tenue les 14-16 février 2025 puis, entre autres, par le vote des États-Unis, aux côtés de la Russie et des alliés de cette dernière, contre une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 février 2025 condamnant l'agression et appelant à une paix globale, juste et durable. À Munich, les représentants américains ont notamment insisté sur la nécessité pour l'Europe de prendre en charge une part plus importante de l'aide à l'Ukraine et de la défense et sécurité européennes.

20. Par la suite, en février 2025, l'administration américaine a entamé un processus de négociations bilatérales. Ce processus est symbolisé par l'échange téléphonique entre Donald Trump et Vladimir Poutine, le 18 mars 2025, rétablissant un dialogue américano-russe officiel au plus haut niveau, par la rencontre bilatérale en Alaska le 15 août 2025, puis par le plan de paix dévoilé fin novembre 2025 et les négociations qui ont suivi (voir ci-dessous). Les échanges bilatéraux américains ont été accompagnés d'une intense activité diplomatique en Europe visant à renforcer le soutien à l'Ukraine et à proposer des garanties de sécurité. Ils ont suscité un sursaut visant à donner corps à la sécurité européenne et à une nouvelle politique de défense (voir ci-dessous). La présence des dirigeants européens aux côtés du Président ukrainien a également signifié symboliquement l'appartenance de l'Ukraine à la famille européenne et l'irréversibilité de son adhésion future à l'UE. Des négociations entre Ukrainiens et Russes, tenues à Istanbul en juillet 2025, ont également permis un important échange de prisonniers de guerre.

### **2.4. Fin 2025: quelle issue pour les nouvelles négociations?**

21. Fin novembre 2025, les autorités ukrainiennes ont reçu des Américains un projet de plan de paix qui serait issu de discussions tenues entre américains et russes. Des dirigeants européens ont aussitôt exprimé leurs réserves sur l'approche initiale du plan, jugée trop proche des positions russes, qui de fait, nierait l'existence de l'Ukraine comme État souverain. L'Ukraine et ses alliés, notamment à Genève le 23 novembre 2025, ont alors amendé le plan. À ce jour, il n'a pas été accepté par la Russie.

22. À l'issue de la réunion de la «Coalition des Volontaires» tenue avec les Américains le 25 novembre 2025, les présidents de la Coalition<sup>10</sup> ont réitéré leur soutien aux efforts du Président Trump pour mettre fin à la guerre et ont souligné que toute solution devait impliquer pleinement l'Ukraine, préserver sa souveraineté, et garantir la sécurité de l'Ukraine à long terme. Les dirigeants se sont félicités des assurances quant au fait que les questions relatives aux intérêts européens et de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) seront examinées séparément, avec la pleine participation des partenaires européens et des alliés de l'OTAN. Ils ont souligné qu'une décision rapide sur la sécurisation du financement à long terme de l'Ukraine, notamment par l'utilisation de la pleine valeur des avoirs souverains russes gelés, sera essentielle. Ils ont également souligné qu'une paix juste et durable devra reposer sur des garanties de sécurité solides et crédibles pour l'Ukraine, afin de dissuader toute agression future.

23. Le 27 novembre 2025, le Parlement européen a adopté une [Résolution](#) sur la «Position de l'UE sur le plan proposé et engagement de l'UE en faveur d'une paix juste et durable pour l'Ukraine». La résolution invite l'UE et ses États membres à assumer davantage de responsabilités pour la sécurité du continent européen, et

---

10. «Déclaration des présidents à l'issue de la réunion des dirigeants de la Coalition des volontaires» | Élysée.

à apporter un soutien en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine. Elle souligne que toute paix durable doit être précédée d'un cessez-le-feu et s'appuyer sur des garanties de sécurité solides accordées par l'UE et les États-Unis à l'Ukraine. Le Parlement rappelle aussi sa position selon laquelle le territoire ukrainien temporairement occupé ne sera pas légalement reconnu par l'UE et ses États membres comme territoire russe. Il souligne en outre que tout accord de paix doit garantir la pleine responsabilité de la Russie, en vertu du droit international, pour le crime d'agression et les crimes de guerre commis par la Russie et ses alliés. À l'occasion du débat, au nom du Conseil de l'UE, la ministre des affaires européennes du Danemark, Marie Bjerre, a réaffirmé que la «paix doit être globale, juste et durable», et respecter pleinement l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Pour sa part, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a présenté **cinq priorités** de l'UE dans ce contexte:

- Tout accord doit aboutir à une paix juste et durable, et garantir une sécurité réelle pour l'Ukraine et l'Europe.
- La souveraineté de l'Ukraine doit être respectée. La Russie «perçoit notre continent sous l'angle des sphères d'influence. Il nous faut par conséquent affirmer clairement que nul ne peut disloquer unilatéralement une nation européenne souveraine [...] L'avenir de l'Ukraine se trouve au sein de l'Union européenne».
- L'UE s'est engagée à couvrir les besoins financiers de l'Ukraine pour 2026 et 2027. «L'une des options porte sur les actifs russes immobilisés».
- «Rien de ce qui concerne l'Ukraine ne doit se décider sans l'Ukraine. Rien de ce qui concerne l'Europe ne doit se décider sans l'Europe. Rien de ce qui concerne l'OTAN ne doit se décider sans l'OTAN».
- «Le retour de chaque enfant ukrainien enlevé par la Russie».

24. À ce jour, la question territoriale reste au cœur du nœud diplomatique. Les revendications russes sur le territoire de l'Ukraine, État souverain, sont contraires au droit international et aux intérêts d'une paix juste et durable. Des garanties de sécurité crédibles pour l'Ukraine sont tout aussi cruciales pour les intérêts de la paix en Ukraine que pour la sécurité du continent européen.

### **2.5. Multiplication des provocations et menaces russes en Europe**

25. Non seulement la Russie a intensifié ses attaques contre l'Ukraine (voir ci-dessous), mais elle a aussi multiplié ses provocations et menaces en Europe. Elle est à l'origine d'incursions de drones non identifiés et d'avions militaires russes dans l'espace aérien d'États membres du Conseil de l'Europe. En septembre 2025, l'Estonie, la Pologne et la Roumanie ont enregistré des violations intentionnelles et inacceptables de leur espace aérien, qui ont conduit l'Estonie et la Pologne à demander des consultations au titre de l'article 4 du Traité de l'Atlantique Nord. L'activité de drones à proximité d'infrastructures sensibles et de sites militaires dans l'espace aérien danois et allemand a également perturbé l'aviation civile, entraînant notamment la fermeture temporaire d'aéroports au Danemark. Depuis, d'autres incursions aériennes de drones ont également été dénoncées, notamment par la Belgique. Plusieurs autres États membres du Conseil de l'Europe, dont la Lituanie, la Lettonie et la Finlande, ont également signalé des incursions ou survols de drones non identifiés, témoignant de l'ampleur du phénomène en Europe. Le 25 novembre 2025, un drone russe s'est écrasé en République de Moldova et d'autres ont violé l'espace aérien moldave. Ces provocations délibérées s'inscrivent dans une stratégie plus large visant à tester l'engagement de l'Europe à soutenir l'Ukraine, la cohésion interne de l'Europe, sa capacité de réaction et la force des relations euro-atlantiques. Elles augmentent de manière imprudente le risque d'une extension des opérations militaires en Europe. Si elles restent sans réponse, ces violations de l'espace aérien risquent de normaliser les provocations délibérées de la Russie et de compromettre la sécurité collective dans toute l'Europe. La flotte fantôme russe représente également une menace préoccupante pour la sécurité européenne, car ses activités clandestines favorisent l'escalade des tensions maritimes et les risques écologiques.

26. De plus, comme l'a souligné l'Assemblée dans sa [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes», la Russie a intensifié sa guerre hybride – combinant puissance dure et puissance douce – par le biais de cyberattaques sophistiquées, d'opérations de renseignement, de campagnes de désinformation coordonnées et d'attaques hybrides contre les processus électoraux européens.

27. Tant que la Russie cherche à imposer ses positions par les armes et une guerre hybride, les États européens et les États-Unis doivent, ensemble, poursuivre les pressions diplomatiques et économiques sur la Russie. L'Assemblée doit continuer d'appeler les États membres à renforcer le régime actuel de sanctions à l'encontre de la Russie, de ses alliés et de leurs dirigeants politiques et militaires mais aussi à poursuivre

l'isolement diplomatique de la Russie par des efforts coordonnés visant à rallier les partenaires mondiaux à la défense du droit international et à exclure Moscou des forums clés, y compris sportifs, largement utilisés par la Russie pour projeter son influence<sup>11</sup>.

### 3. La résilience de l'Ukraine à l'épreuve des innombrables crimes et menaces russes

#### 3.1. Aperçu des défis

28. Les défis posés par la guerre d'agression sont multiples. Aujourd'hui encore, la Russie multiplie les crimes de guerre et les violations des droits humains et du droit international humanitaire. Elle poursuit ses attaques par drones et missiles contre des infrastructures civiles, y compris à Kyiv, comme dans bien d'autres villes telles que Dnipro, Kharkiv et Ternopil, faisant des ravages parmi la population civile, détruisant des écoles et des immeubles résidentiels et endommageant des bâtiments diplomatiques. Alors que l'hiver s'installe, la Russie vise également sans relâche les infrastructures essentielles et les réseaux énergétiques du pays, mais aussi le réseau ferroviaire, cherchant à infléchir la résilience remarquable de la population.

29. Par ailleurs, un rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine<sup>12</sup> dénonce des politiques systématiques russes visant le transfert forcé et la déportation de civils, y compris d'enfants, depuis le territoire temporairement occupé de l'Ukraine. Il décrit des preuves d'opérations coordonnées pour vider ce territoire de sa population ukrainienne, évoquant explicitement les «crimes contre l'humanité» que constituent ces actes. Le rapport mentionne également l'endoctrinement de la jeunesse, la militarisation des enfants dans les camps d'occupation et la destruction volontaire de l'identité ukrainienne, ainsi que des cas étendus de torture infligée aux prisonniers de guerre et civils ukrainiens. En outre, dans le territoire temporairement occupé par la Russie, des prêtres et des représentants religieux ont été arrêtés et des églises fermées.

30. Au-delà de la lente avancée des troupes russes dans l'est du pays qui menace des nœuds logistiques et accentue la pression sur les défenses ukrainiennes, la Russie menace la sécurité nucléaire de l'Ukraine et du continent, notamment en occupant et militarisant le site de la centrale de Zaporijjia et par des coupures intermittentes du réseau ukrainien. L'Agence internationale de l'énergie atomique a appelé à ne pas reconnecter la centrale au réseau russe ni redémarrer les réacteurs tant que les hostilités continuent. Elle demande également la restitution du site à son propriétaire légitime, l'Ukraine<sup>13</sup>. Ce contexte accentue la vulnérabilité énergétique ukrainienne et la menace potentielle pour la sécurité nucléaire en Europe, alors que l'hiver approche et que les infrastructures énergétiques restent des cibles majeures.

31. Dans ce contexte, les autorités doivent déployer les ressources humaines et financières nécessaires à la guerre et éviter la fatigue de la guerre au sein de la population mais aussi dans les opinions publiques européennes. Le financement de la guerre et de la reconstruction est au cœur des discussions des dirigeants européens, notamment la question des modalités d'utilisation des avoirs souverains gelés de la Russie puisque le coût de la guerre devrait être porté par l'agresseur.

32. Le volet humanitaire de la guerre – notamment les questions des prisonniers de guerre, des enfants et des autres civils ukrainiens illégalement déportés et transférés vers la Russie et le Bélarus, et celle des vétérans de guerre – reste également un marqueur de cette guerre d'agression à grande échelle et un défi politique majeur pour les autorités ukrainiennes qui doivent en gérer les conséquences à court et long termes.

33. L'Ukraine doit en outre faire face aux tentatives de délégitimation de son Président par la Russie, à la propagande russe et, notamment combattre la vision russe de «sphères d'influence» en Europe. Les risques liés aux campagnes de désinformation russes sont régulièrement soulevés. Il a été avancé qu'une paix injuste pourrait provoquer une crise politique dans le pays, favorisant la désinformation russe en faveur d'un candidat pro-russe. Il est donc vital que les leaders européens se mobilisent aux côtés de l'Ukraine pour contrer un tel scénario. Dans ce contexte, le rôle de l'Église orthodoxe russe est aussi largement reconnu comme un outil de propagande majeur pour la Russie.

11. Voir [Résolution 2557 \(2024\)](#) «Le rôle des sanctions pour contrer la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine»; [Résolution 2588 \(2025\)](#) «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine»; [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes»; [Résolution 2507 \(2023\)](#) «Guerre d'agression contre l'Ukraine – Participation des athlètes russes et bélarussiens aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024?».

12. Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/80/497), octobre 2025; voir aussi [Ukraine | OHCHR](#).

13. <https://www.iaea.org/search/google?keys=ukraine>.

34. Concernant les élections, lors de ma visite, il a été rappelé que la Constitution ukrainienne et la loi électorale, interdisent de tenir des élections nationales tant que la loi martiale est en vigueur, ce qui est le cas depuis l'agression russe de février 2022. Néanmoins, le parlement travaille sur un projet de loi spécial pour encadrer les élections d'après-guerre, avec le soutien du Conseil de l'Europe, notamment de son Assemblée et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

35. Les controverses sur la législation anticorruption, particulièrement vives dans le pays en juillet 2025, ont rappelé l'importance de l'engagement sans faille des autorités dans la lutte contre la corruption, élément essentiel de la poursuite de l'intégration européenne de l'Ukraine. Elles ont aussi mis en lumière l'existence d'une société civile dynamique qui se bat pour son avenir démocratique. La Commission européenne a souligné que «l'Ukraine devrait renforcer son cadre de lutte contre la corruption et éviter tout recul par rapport aux réformes notables qu'elle a accomplies»<sup>14</sup>. Par ailleurs, des critiques se sont fait entendre dans le pays pour dénoncer une hyper-présidentialisation et hypercentralisation du pouvoir, au détriment de la démocratie parlementaire et de la gouvernance locale et régionale.

36. Néanmoins, l'Ukraine fait preuve d'une résilience remarquable et poursuit ses progrès avec succès pour développer sa sécurité démocratique et le processus d'adhésion à l'UE, en dépit des défis immenses infligés par la guerre d'agression à grande échelle, comme l'a reconnu le rapport de la Commission européenne sur l'élargissement consacré à l'Ukraine publié le 4 novembre 2025 (voir ci-dessous).

37. Dans le contexte de la résilience et de la sécurité démocratique, une attention particulière devra être portée au maintien d'un environnement respectueux de la liberté d'expression, assurant l'indépendance et la diversité des médias, tout en luttant contre la désinformation russe massive. L'importance de garantir la protection des personnes appartenant à des minorités nationales doit aussi être rappelée, sachant que ces questions sont particulièrement instrumentalisées par la Russie pour développer ses ingérences.

38. Comme les Conclusions de la Conférence européenne des Présidentes et Présidents de Parlement tenue à Strasbourg en mars 2025 l'ont souligné: «Défendre la démocratie», résume ce que fait l'Ukraine aujourd'hui. Pour leur part, les démocraties européennes doivent continuer à soutenir pleinement l'Ukraine dans sa lutte contre l'agression de la Russie car il est clair que l'issue de cette guerre est appelée à façonner l'avenir de notre continent»<sup>15</sup>.

39. Face à l'intensification de la guerre d'agression de la Russie, l'Ukraine, pour sa part, a intensifié ses attaques de drones sur les infrastructures énergétiques en Russie afin, notamment, d'affaiblir l'économie de guerre russe. L'UE a, quant à elle, adopté un dix-neuvième paquet de sanctions le 23 octobre 2025. Parallèlement, les États-Unis ont imposé de lourdes sanctions contre les deux principales compagnies pétrolières russes, Rosneft et Lukoil, ainsi que contre leurs nombreuses filiales et une série d'entités du complexe militaro-industriel russe.

### **3.2. Le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne**

40. Le 28 février 2022, l'Ukraine a officiellement soumis sa candidature à l'UE. Le 17 juin 2022, la Commission européenne a recommandé que l'Ukraine obtienne le statut de candidat, ce qui a été approuvé par le Conseil européen le 23 juin 2022. L'Ukraine a entamé les négociations d'adhésion le 25 juin 2024, en parallèle avec la République de Moldova. Depuis le début des négociations, l'Ukraine a fait des progrès rapides, mais le processus reste complexe et exigeant. En mars 2025, plusieurs dirigeants européens ont appelé à accélérer les négociations d'adhésion de l'Ukraine, malgré les obstacles. Le 20 mars 2025, 26 chefs d'État ou de gouvernement, dans le cadre du Conseil européen, ont réaffirmé le droit inaliénable de l'Ukraine à choisir son propre destin, conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international. Ils ont affirmé que l'UE intensifiera son soutien aux efforts de réforme de l'Ukraine sur la voie de son adhésion à l'UE et souligné l'importance de faire progresser le processus de négociation conformément à l'approche fondée sur le mérite, en ouvrant des chapitres lorsque les conditions sont réunies, en commençant par le chapitre des principes fondamentaux dès que possible.

41. Depuis, le rapport de la Commission européenne sur l'élargissement consacré à l'Ukraine publié le 4 novembre 2025<sup>16</sup> a reconnu l'engagement exceptionnel de l'Ukraine sur la voie de l'adhésion. Il souligne que malgré l'agression continue de la Russie, l'Ukraine reste déterminée et a déjà achevé le processus d'examen analytique (*screening*) et avancé dans des réformes clés. Le Gouvernement ukrainien a indiqué son intention de conclure provisoirement les négociations d'adhésion d'ici la fin de l'année 2028. Le 4

14. SWD(2025)759 final, op. cit., p.6.

15. <https://rm.coe.int/conclusions-de-la-conference-ecpp-2025/1680b4ec72>.

16. SWD(2025) 759 final, op. cit.

novembre 2025, dans le cadre de la présentation du «paquet élargissement 2025» concernant toutes les demandes d'adhésion, y compris celles des pays des Balkans occidentaux, M<sup>me</sup> Kallas, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a décrit la situation actuelle comme une opportunité pour l'élargissement, avec la perspective réaliste de nouvelles adhésions avant 2030. Elle a réaffirmé que le processus restait fondé sur le mérite et a souligné que l'alignement sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, valeurs fondamentales de l'UE, était essentiel pour progresser.

42. Par ailleurs, des voix s'élèvent au sein de l'UE pour critiquer la nécessaire unanimité des États membres à chaque étape du processus. Il convient de soutenir le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE et de reconnaître qu'il contribue à la stabilité et la sécurité de l'Ukraine et du continent.

#### 4. Des défis majeurs pour l'Europe et sa sécurité

##### **4.1. Une nouvelle mobilisation diplomatique et des initiatives européennes en matière de sécurité et de défense**

43. Le tournant américain sur la sécurité en Europe a été illustré par la déclaration du représentant américain à la réunion du Conseil de sécurité de l'ONU du 11 mars 2025: «Les États-Unis, comme l'a clairement indiqué le Président Trump, sont déterminés à mettre fin à cette guerre et à instaurer une paix durable. Nous comptons sur l'Europe et l'Union européenne pour faciliter et soutenir cette paix. Une fois qu'une paix durable aura été instaurée, il sera plus urgent que jamais pour l'Union européenne et ses États membres de jouer un rôle déterminant, au sein de cette instance et dans d'autres, en fournissant des garanties de sécurité. L'Europe doit être forte, résiliente et autosuffisante, non seulement pour garantir la paix et la sécurité en Europe, mais aussi pour être un véritable partenaire à même de garantir la paix et la sécurité internationales»<sup>17</sup>.

44. L'UE a dans un premier temps été exclue des pourparlers entre les États Unis et la Russie bien que plusieurs dirigeants européens aient souligné l'importance de leur participation pour une paix durable. Les dirigeants européens se sont ensuite mobilisés aux cotés de l'Ukraine rappelant le rôle des États européens pour assurer la défense et la sécurité du continent.

45. Le 12 mars 2025, le Parlement européen a adopté la Résolution «Poursuivre le soutien sans faille de l'Union à l'Ukraine, après trois ans de guerre d'agression russe»<sup>18</sup>. Il considère que «l'Union européenne et ses États membres sont désormais les premiers alliés stratégiques de l'Ukraine». Il a par ailleurs souligné la nécessité pour l'UE de maintenir et renforcer le soutien multidimensionnel à l'Ukraine. Cette position a été réitérée le 27 novembre 2025 (voir ci-dessus)<sup>19</sup>.

46. Lors des derniers sommets européens, les dirigeants européens ont réaffirmé leur soutien ferme à l'Ukraine, la nécessité d'une paix solide et durable, rejetant tout cessez-le-feu sans garanties pour l'Ukraine. Les Européens soutiennent la souveraineté ukrainienne, maintiennent leur aide financière et militaire, et exigent des garanties de sécurité pour empêcher une reprise du conflit par la Russie. La coordination s'est renforcée autour d'une «Coalition des Volontaires», comprenant en majorité des États européens, dans le but de garantir, le cas échéant, l'application d'un futur accord de paix et la stabilité du pays après la cessation des hostilités. À ce jour, il semblerait que cette Coalition des Volontaires pourrait inclure des pays d'Europe, d'Asie et du Commonwealth, avec quelques 30 pays prêts à contribuer. Cette coalition – dont le format, la gouvernance et les soutiens restent en discussion – envisage de déployer, le cas échéant, une force multinationale «de réassurance», une fois un cessez-le-feu ou un accord de paix trouvé. Un groupe de travail devra approfondir la concertation avec les États-Unis concernant les garanties de sécurité. À ce stade, la Russie s'oppose toujours publiquement à toute présence de troupes étrangères en Ukraine, quelle que soit leur mission.

47. L'UE et des États partageant les mêmes valeurs<sup>20</sup> se sont également engagés dans des initiatives inédites pour renforcer la défense et la sécurité européennes. Depuis début 2025, des progrès notables ont été réalisés, à 27, pour accélérer les travaux de défense, le financement du réarmement et la mutualisation

17. Conseil de sécurité: [Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales \(UE\)](#).

18. Textes adoptés – «Poursuivre le soutien sans faille de l'Union à l'Ukraine, après trois ans de guerre d'agression russe» – 12 mars 2025.

19. [Résolution](#) sur la «Position de l'UE sur le plan proposé et engagement de l'UE en faveur d'une paix juste et durable pour l'Ukraine».

des moyens<sup>21</sup>. Les institutions de l'UE ont rappelé qu'une «Union européenne plus forte et plus résiliente» contribue à la sécurité globale et transatlantique, tout en restant complémentaire de l'OTAN, pilier de la défense collective pour les États membres concernés<sup>22</sup>.

48. D'autre part, dans la redéfinition de l'architecture de sécurité européenne, les États européens doivent également se doter des outils pour répondre à une guerre hybride et à une ingérence russe croissante sur tout le continent<sup>23</sup>. Ils doivent par ailleurs contrer le risque d'un affaiblissement du soutien à l'Ukraine dans les opinions publiques.

49. Les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés devraient renforcer et adapter l'architecture européenne de sécurité – jusque-là basée notamment sur l'OTAN et l'OSCE – aux besoins de l'Ukraine et aux nouvelles menaces, notamment d'autres confrontations armées avec la Russie, des provocations et «opérations sous faux drapeau», et les guerres hybrides.

50. Ils devraient également développer un concept global de sécurité, intégrant la sécurité «douce», c'est-à-dire la sécurité démocratique, incarnée par le Conseil de l'Europe, en reconnaissant que seule une approche globale, respectueuse du droit international, est à même de protéger les démocraties européennes, leurs institutions et leurs valeurs face à une militarisation grandissante du continent européen, comme l'a souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe<sup>24</sup>. Par ailleurs, il est important que l'architecture européenne de sécurité se dote d'un cadre multilatéral géographique souple et flexible permettant aux États contributeurs de travailler effacement ensemble, au-delà de l'appartenance ou non à l'UE ou à d'autres organisations, comme par exemple dans les formats ad hoc de la «Coalition des Volontaires» et le format «Nordiques-Baltes 8» (NB8).

51. Néanmoins, il conviendrait de veiller à la cohésion européenne, en évitant la formation de nouvelles divisions sur le continent, notamment «Est-Ouest» ou «Nord-Sud» qui séparerait des États qui se sentent «en première ligne» et d'autres qui se sentent moins directement concernés, sachant que la Russie vise notamment à affaiblir cette cohésion. Les États les plus exposés aux menaces russes, militaires ou hybrides, notamment les États proches de la Russie, de l'Ukraine ou de la mer Baltique, ont besoin d'être soutenus. Enfin, la sécurité nucléaire en Europe et le soutien à l'Agence internationale de l'énergie atomique devraient également être renforcés.

#### **4.2. Le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine**

52. Le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine est multidimensionnel. Il a notamment été présenté dans le [rapport du Secrétaire Général «Trois ans de guerre d'agression de la part de la Russie – Action du Conseil de l'Europe en soutien à l'Ukraine»](#)<sup>25</sup>. Il s'exprime aussi par la présentation du rapport périodique du Secrétaire Général sur la «Situation des droits humains dans les territoires de l'Ukraine temporairement contrôlés ou occupés par la Fédération de Russie»<sup>26</sup>. Le Secrétaire Général a également nommé une Envoyée spéciale du Secrétaire Général sur la situation des enfants d'Ukraine en février 2025.

53. L'Assemblée pour sa part n'a cessé de soutenir l'Ukraine dans le cadre de sa diplomatie parlementaire et en adoptant une série de résolutions fortes en soutien à l'Ukraine<sup>27</sup>. Pour rappel, le 30 janvier 2025, dans sa [Résolution 2588 \(2025\) «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine»](#), l'Assemblée avait souligné que toute négociation de paix doit impliquer l'Ukraine et respecter son droit de déterminer son propre avenir, y compris son droit souverain de poursuivre son intégration dans l'UE, ainsi que

---

20. «Read-out of the online meeting between European Council President António Costa and European Commission President Ursula von der Leyen with the leaders of Iceland, Norway, Türkiye and the United Kingdom – Consilium» (anglais seulement).

21. Voir notamment l'initiative «Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030».

22. Conseil européen – Consilium.

23. Voir [Résolution 2622 \(2025\) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes»](#).

24. «Vers une Résilience Démocratique – Le Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe»; et «Promouvoir la résilience démocratique en Europe et renforcer la coopération face aux nouveaux défis ont été deux enjeux évoqués lors de la visite du Secrétaire Général à Vienne». Voir également la [Résolution 2622 \(2025\) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes»](#).

25. Voir aussi [www.coe.int/fr/web/portal/war-in-ukraine](http://www.coe.int/fr/web/portal/war-in-ukraine).

26. Le dernier rapport souligne une aggravation alarmante des violations des droits humains commises par la Russie, le risque d'expulsion des Ukrainiens après le 10 septembre 2025 et la volonté de supprimer l'identité ukrainienne. Les décisions du CM du 9 juillet: notamment «expriment leur soutien à une paix globale, juste et durable pour l'Ukraine, par le dialogue et les moyens diplomatiques».

27. [Guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: page spéciale](#).

son adhésion à d'autres organisations internationales». Dans sa [Résolution 2605 \(2025\)](#) adoptée le 24 juin 2025 sur les «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée a également souligné l'inviolabilité des frontières et l'obligation de respecter le droit international, appelant à des actions immédiates et à l'obligation de rendre des comptes pour les crimes commis (la redevabilité). En octobre 2025, dans sa [Résolution 2622 \(2025\)](#) «Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes», elle a dénoncé l'intensification de la guerre et la multiplication des menaces russes sur le continent. Elle a également rendu un [Avis 308 \(2025\)](#) sur le «Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine».

54. Au-delà du soutien politique dont l'Assemblée est un instrument majeur par le biais de la diplomatie parlementaire, son soutien et celui du Conseil de l'Europe dans son ensemble se manifestent à travers deux axes principaux: la redevabilité et le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine.

55. Lors de sa visite au Conseil de l'Europe le 25 juin 2025 à l'occasion de la partie de session de juin de l'Assemblée, le Président ukrainien Zelensky a remercié l'Assemblée pour son «véritable leadership» dans sa position contre l'agression russe et a salué l'engagement de l'Europe en faveur de la justice dans un discours prononcé devant l'Assemblée juste après la signature d'un [accord](#) relatif à la création du [Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine](#), qui comprend le [Statut](#) du Tribunal spécial. C'est une étape importante vers l'engagement de poursuites contre de hauts responsables russes pour le déclenchement de la guerre. Ce mécanisme juridique comblera une lacune car les juridictions internationales existantes ne sont pas compétentes pour juger le crime d'agression. Une coopération adéquate devra aussi être organisée entre les juridictions nationales et internationales pertinentes.

#### *4.2.1. Les mécanismes d'obligation de rendre des comptes (redevabilité) au sein du Conseil de l'Europe*

56. La redevabilité se développe notamment par le biais de la Cour européenne des droits de l'homme, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui est déjà en place et est pleinement opérationnel, des travaux en cours concernant la future Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, ainsi que ceux visant à mettre en place le Tribunal spécial. La Convention instituant la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, qui a été adoptée lors de la conférence diplomatique à La Haye les 15 et 16 décembre 2025, devra être mise rapidement en place, afin de garantir que les victimes de l'agression russe puissent déposer leurs réclamations de manière effective. Les efforts devront aussi être intensifiés pour mettre en place le troisième volet du mécanisme international d'indemnisation, à savoir un fonds international d'indemnisation, qui pourrait être financé, le cas échéant, par la réaffectation et le transfert des avoirs souverains russes gelés.

57. À présent que l'accord relatif au Tribunal spécial a été signé, les parties intéressées – notamment les États membres et non-membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'UE sont appelés à exprimer leur intérêt à adhérer à l'[accord partiel élargi](#) sur le Comité de direction du Tribunal spécial et à notifier le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, comme l'a fait l'Ukraine en août 2025. L'UE a fait part de son intention de devenir un membre fondateur de l'accord partiel élargi.

58. Lors de ma visite, les autorités ont particulièrement salué le rôle du Conseil de l'Europe dans la mise en place de ces mécanismes internationaux. Elles ont souligné qu'il était également nécessaire, à ce stade, d'apporter un soutien politique fort pour faire avancer la mise en place effective du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, de la commission des réclamations, et l'indemnisation effective par le biais des avoirs souverains russes immobilisés. Pour la présidence et le gouvernement ukrainiens, le travail juridique en matière de redevabilité est un élément majeur de la réponse à la guerre d'agression illégale menée par la Russie et un outil de prévention. Les autorités ont souligné que le processus assurant la redevabilité devait impérativement rester séparé de toute négociation politique et que le Tribunal devait être mis en place dans tous les cas.

59. Mes interlocuteurs ont souligné le nombre croissant de crimes de guerre commis par la Russie en Ukraine. Ils ont salué la décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 juillet 2025, dans l'[affaire Ukraine et Pays-Bas c. Russie](#). La Cour a déclaré la Russie responsable de violations des droits de l'homme flagrantes et généralisées, commises dans le cadre du conflit en Ukraine depuis 2014 au mépris de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). La Cour a également conclu que ces violations n'étaient pas des incidents isolés, mais faisaient partie d'un schéma coordonné et délibéré de comportements imputables aux autorités russes<sup>28</sup>.

#### 4.2.2. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» 2023-2026

60. Ce plan d'action<sup>29</sup> contribue au renforcement de la capacité de l'Ukraine à défendre efficacement les droits humains, l'État de droit et la démocratie, laquelle demeure essentielle pour la résilience, la relance et la reconstruction de l'Ukraine et pour ses progrès dans le processus d'adhésion à l'UE. Dans ce cadre, une délégation du Comité des Ministres s'est rendue en Ukraine en mai 2025 pour réitérer son message de soutien à l'Ukraine. La délégation est revenue renforcée dans sa conviction que les Ukrainiennes et les Ukrainiens mènent un combat non seulement pour la défense de leur propre pays mais également pour la sauvegarde des valeurs incarnées par le Conseil de l'Europe. L'importance de la coopération a été soulignée par l'ensemble des personnes que la délégation a rencontrées<sup>30</sup>.

61. L'Assemblée a par ailleurs souligné, à maintes reprises, l'importance d'ancrer la résilience démocratique de l'Ukraine pour assurer son avenir européen<sup>31</sup>. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, pour sa part, a souligné, dans son «Mémorandum sur les éléments relatifs aux droits humains pour la paix en Ukraine» publié le 8 juillet 2025, qu'une «paix juste, durable et effective ne peut être obtenue qu'en l'ancrant dans le système international relatifs aux droits humains»<sup>32</sup>.

#### 4.2.3. Conférence sur le redressement de l'Ukraine 2025

62. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Alain Berset, a en outre participé à la [Conférence sur le redressement de l'Ukraine 2025](#) (URC2025)<sup>33</sup>, organisée conjointement par l'Italie et l'Ukraine. L'édition 2025 était consacrée au redressement, à la reconstruction, à la réforme, à la modernisation et à l'avenir à long terme de l'Ukraine, sur quatre thèmes principaux: la mobilisation du secteur privé pour la reconstruction et la croissance économique; la dimension humaine: le redressement social et le capital humain pour l'avenir de l'Ukraine; le redressement des municipalités et des régions; et l'adhésion à l'UE et les réformes qui y sont liées. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est intervenu dans le panel consacré au renforcement de l'État de droit par des efforts en matière d'intégrité et d'application de la loi<sup>34</sup>.

## 5. Conclusions

63. Alors que la guerre d'agression s'est intensifiée et que le régime russe multiplie ses menaces sur l'Europe, il est crucial que les dirigeants européens et ceux de pays qui partagent les mêmes valeurs, ainsi que les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe dans le cadre de son mandat, se montrent unis, renforcent et accélèrent le soutien multidimensionnel à l'Ukraine afin d'assurer sa sécurité, son avenir européen mais aussi la défense et la sécurité démocratique du continent. Il est important de souligner les interconnexions étroites entre la sécurité de l'Ukraine et la sécurité européenne. La paix et la sécurité européennes se jouent en Ukraine.

64. Les positions jusqu'ici inflexibles de la Russie sur les questions territoriales, notamment, confirment la difficulté de parvenir à une paix juste et durable. Les autorités ukrainiennes ont rappelé que l'intégrité territoriale et la souveraineté ukrainienne ne sont pas négociables, qu'il convient de rejeter toute reconnaissance de territoire de l'Ukraine temporairement occupé comme russe et de soutenir une «paix globale, juste et durable» en Ukraine, conformément à la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 23 février 2023 «[Principes de la Charte des Nations Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine](#)». Il convient aussi de réitérer qu'il ne peut y avoir de négociations sur l'Ukraine sans que l'Ukraine y soit associée de manière appropriée car il lui appartient de décider de son destin. De même, il ne

---

28. «Le Président de l'APCE salue un arrêt historique de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Ukraine et Pays-Bas c. Russie».

29. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction».

30. CM/Inf(2025)12: Rapport sur la visite d'une délégation du GR-DEM en Ukraine (20-21 mai 2025).

31. Guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: [page spéciale](#).

32. Deuxième rapport d'activité périodique du Commissaire aux droits de l'homme pour 2025 (couvrant la période de mai à août) en [anglais](#) et en [français](#).

33. <https://www.urb-international.com/>.

34. La délégation comprenait également, le Commissaire aux droits de l'homme, Michael O'Flaherty, des membres du [Congrès des pouvoirs locaux et régionaux](#), conduits par son Président, Marc Cools, et l'[Envoyée spéciale du Secrétaire Général sur la situation des enfants d'Ukraine](#), Thórdís Kolbrún Reykþjörd Gylfadóttir. La [Banque de développement du Conseil de l'Europe](#), représentée par son Gouverneur, Carlo Monticelli, a participé également.

peut y avoir de négociations influant sur la sécurité européenne sans la participation adéquate des leaders européens. Les États européens et les États-Unis doivent intensifier leurs efforts à la recherche d'une paix globale, juste et durable.

65. Pour l'Ukraine, l'Europe et le monde, les conséquences d'une victoire, même partielle de la Russie, et d'une paix injuste en Ukraine seraient lourdes et diverses. Cela conforterait les rapports de puissance fondés sur la force, l'agression et les ingérences, au détriment du droit international et du système multilatéral de l'après-1945 et pourrait encourager d'autres agressions et tensions émanant d'autres pays. L'Accord injuste de Munich de 1938 et ses conséquences dévastatrices en Europe sont parfois évoqués pour illustrer l'échec des politiques d'apaisement face aux guerres d'agression.

66. Face à un monde multipolaire, davantage dominé par les alliances transactionnelles et le multi-alignement, souvent au mépris du droit international, l'Europe doit montrer l'exemple d'un multilatéralisme agile, déterminé et efficace et soutenir un ordre fondé sur le droit international<sup>35</sup>. L'Europe doit également se doter des moyens nécessaires pour assurer sa sécurité, y compris sa sécurité démocratique.

67. Dans ce nouveau contexte, le Conseil de l'Europe et notamment son Assemblée, doivent peser de tout leur poids pour renforcer le soutien à l'Ukraine et la sécurité démocratique en Europe. Les mécanismes de redevabilité et la situation des civils ukrainiens, y compris des enfants déportés par la Russie, et celle des prisonniers de guerre requièrent aussi une attention particulière. Le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE est lui aussi fondamental car l'élargissement de l'UE contribue à la sécurité des nouveaux États membres et du continent.

68. Pour ce faire, l'Assemblée<sup>36</sup> devrait:

- soutenir une paix globale, juste et durable et formuler des principes clés en ce sens, notamment pour tout éventuel accord visant la cessation des hostilités et/ou toute négociation de paix;
- souligner les dangers d'une paix qui ne serait ni juste ni durable;
- tenir compte du lien entre la sécurité de l'Ukraine et la sécurité et la stabilité du continent;
- appeler à renforcer et adapter urgemment l'architecture européenne de sécurité aux nouvelles menaces russes, tout en incluant la sécurité démocratique;
- appeler à renforcer le soutien multidimensionnel à l'Ukraine;
- souligner la nécessité de mener à bien le processus de création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine dès que possible afin de demander des comptes à la Russie et de renforcer la pression diplomatique et économique sur la Russie;
- reconnaître l'importance de soutenir l'Ukraine dans sa résilience et sa reconstruction, notamment par son adhésion à l'UE, gage de sa sécurité.

---

35. Voir la [Résolution 2581 \(2025\)](#) «La nécessité d'un nouvel ordre international fondé sur des règles».

36. Le cas échéant, j'entends présenter à la commission, lors de partie de session de janvier 2026, un addendum qui prendra en compte tout nouveau développement qui interviendrait à l'issue de l'approbation du présent rapport, afin de compléter l'information de l'Assemblée lors du débat.