



Doc. 16311 Add.
26 janvier 2026

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

Addendum au rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

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

1. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A

Remplacer le paragraphe 1 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée parlementaire salue les efforts diplomatiques déployés par les États-Unis, l'Ukraine et ses alliés européens 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. L'Assemblée dénonce l'absence de volonté réelle de la Russie de mettre un terme à cette guerre, et condamne fermement l'intensification de la violence et des souffrances auxquelles elle soumet l'Ukraine. A l'aube de la quatrième année de cette agression, l'Assemblée renouvelle son appel en faveur d'une paix globale, juste et durable, également digne et solide, 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 mondiale et souligne que la sécurité de l'Ukraine fait partie intégrante de celle de l'Europe.»

Amendement B

Remplacer le paragraphe 2 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée déplore que la Russie refuse un cessez-le-feu immédiat, préalable à des négociations sincères, et qu'elle s'enferme dans une grave 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 Kyiv, Dnipro et Kharkiv, faisant de nombreuses victimes parmi la population civile. Alors qu'un hiver rigoureux s'est installé, la Russie continue à viser sans relâche les infrastructures critiques et les réseaux énergétiques du pays, cherchant à infléchir la résilience exceptionnelle de la population. L'Assemblée condamne en particulier les attaques brutales de la Russie avec le missile balistique Orechnik qui représentent également une menace dangereuse pour la sécurité du continent. L'Assemblée souligne que la Russie devra rendre des comptes pour sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine. La Russie menace en outre la sécurité nucléaire de l'Ukraine et de l'Europe, notamment en occupant et militarisant la centrale nucléaire de Zaporijjia.»

Amendement C

1. Addendum au rapport [Doc. 16311](#), approuvé par la commission le 26 janvier 2026.



Remplacer le paragraphe 7 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée salue les initiatives inédites des Européens et de leurs alliés visant à renforcer la défense et la sécurité de l'Ukraine et de l'Europe, notamment la «Coalition des Volontaires», et les progrès réalisés en matière de garanties de sécurité robustes pour une paix solide et durable en Ukraine, qui devraient être activées dès l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu. Elle salue également 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, dans le cadre d'une approche globale de la sécurité, respectueuse du droit international.»

Amendement D

Après le paragraphe 7, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée déplore que la Russie ait rejeté les garanties de sécurité proposées à ce jour par les alliés de l'Ukraine, y compris les États-Unis et condamne fermement les revendications inacceptables de la Russie, notamment sur le territoire ukrainien souverain et sur la centrale nucléaire de Zaporijjia, entravant tout progrès significatif vers une paix juste, solide et durable en Ukraine.»

Amendement E

Au paragraphe 8, remplacer les mots «avec les États-Unis et leurs alliés», par les mots suivants:

«entre États partageant les mêmes idées»

Amendement F

Après le paragraphe 8, insérer le paragraphe suivant:

«En ce qui concerne la reconnaissance des responsabilités de la Russie pour l'agression contre l'Ukraine, l'Assemblée se félicite de l'adoption, lors de la Conférence diplomatique de La Haye le 16 décembre 2025, de la [Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine \(STCE n° 229\)](#), dans le cadre du Conseil de l'Europe, et de sa signature par 35 pays et par l'Union européenne. Elle appelle à la rapide mise en place de cette Commission internationale.»

Amendement G

Au paragraphe 9.3., remplacer les mots «préalables à» par le mot suivant:

«et».

Amendement H

Au paragraphe 9.11, après les mots «à faire en sorte que toute négociation et tout accord de paix», insérer les mots suivants:

«soutiennent le principe de la responsabilité de la Russie, conformément aux principes de la responsabilité de l'État en vertu du droit international et»

Amendement I

Au paragraphe 10, remplacer les mots: «De plus, en vue de soutenir l'engagement pour la sécurité du continent» par les mots suivants:

«De plus, en vue de soutenir l'engagement pour la sécurité européenne dans un contexte où le droit international est fortement remis en cause à l'échelle mondiale,»

Amendement J

Avant le paragraphe 10.1., insérer le paragraphe suivant:

«à renforcer leur unité et leur engagement en faveur du respect du droit international et du multilatéralisme»

Amendement K

Au paragraphe 10.1., après les mots «à renforcer et adapter», insérer le mot suivant:

«rapidement»

Amendement L

Au paragraphe 11.1., après les mots «en signant et ratifiant sans délai la», supprimer le mot:

«future».

2. Exposé des motifs par M. Piero Fassino, rapporteur²

2.1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 10 décembre 2025, la Commission des questions politiques et de la démocratie a examiné un projet de rapport intitulé «[Soutenir l'engagement pour une paix globale, juste et durable pour l'Ukraine et la sécurité du continent européen](#)» et adopté à l'unanimité un projet de résolution, en vue de le présenter lors de la partie de session de janvier 2026.

2. En raison des développements intervenus à ce sujet depuis, je souhaite présenter un certain nombre d'amendements visant à renforcer et mettre à jour le projet de résolution.

2.2. Escalade de la violence et des crimes commis par la Russie en Ukraine

3. La Russie refuse toujours un cessez-le-feu immédiat et continue à viser sans relâche les infrastructures critiques et les réseaux énergétiques de l'Ukraine. Le 9 janvier 2026, les autorités ukrainiennes ont dénoncé une frappe balistique menée avec un missile hypersonique Orechnik sur Lviv – à proximité de la frontière avec la Pologne, pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), ainsi qu'une attaque massive de missiles et de drones, notamment sur Kyiv³, marquant une nouvelle et dangereuse escalade de la violence russe en Ukraine. Ces attaques ont provoqué d'importantes perturbations dans l'approvisionnement en électricité, en chauffage et en eau, alors qu'un hiver rigoureux sévit dans le pays. Le maire de Kyiv, M. Klitschko, a appelé les habitants qui le pouvaient à quitter provisoirement la ville. Cette escalade démontre de nouveau que la Russie n'est pas sincèrement engagée dans les négociations de paix, qu'elle cherche la capitulation de l'Ukraine et qu'elle défie les alliés de l'Ukraine. Par ailleurs, fin décembre 2025, la Russie a indiqué qu'elle avait placé des missiles Orechnik stationnés au Bélarus en position de combat.

2.3. 2026: quelle issue pour les négociations de paix?

4. Les efforts diplomatiques déployés par les États-Unis, l'Ukraine et ses alliés européens pour mettre fin à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine se sont poursuivis au début de l'année 2026 sur la base d'une liste de points de discussion, non rendue publique à ce jour, dont le nombre semble évoluer.

5. Face aux propositions américaines initiales, jugées trop proches des intérêts russes, au détriment d'une paix juste et durable, les alliés européens de l'Ukraine ont continué à se mobiliser pour peser sur les négociations menées par les États-Unis et ont réitéré, aux côtés de l'Ukraine, la nécessité d'une paix juste, durable mais aussi digne et solide. Suite aux contributions européennes apportées au plan initial, des responsables russes ont évoqué un nouveau projet qui «s'éloigne des positions de Moscou».

6. Une paix durable nécessite des garanties de sécurité robustes pour l'Ukraine, notamment de la part des États-Unis et de ses principaux alliés européens, *a fortiori* si l'Ukraine, à des fins de compromis dans le cadre de négociations de paix, devait laisser en suspens, dans l'immédiat, la question de son adhésion à l'OTAN, qui nécessite l'accord unanime de ses membres.

7. Le 6 janvier 2026, dans la «[Déclaration de Paris – Des garanties de sécurité robustes pour une paix solide et durable en Ukraine](#)», «les membres de la Coalition des Volontaires, l'Ukraine et les États-Unis» – représentés par Steve Witkoff et Jared Kushner – ont réaffirmé leur «engagement en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine». Ils ont «confirmé que la garantie de la souveraineté et de la sécurité durable de l'Ukraine doit faire partie intégrante d'un accord de paix» et se sont dit prêts à «[s']engager en faveur d'un système de garanties politiquement et juridiquement contraignantes qui sera activé dès l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu, en complément d'accords bilatéraux de sécurité». Ces garanties de sécurité comprendront les éléments suivants: la participation à un mécanisme proposé de suivi et de vérification du cessez-le-feu mené par les États-Unis; un soutien aux forces armées de l'Ukraine; une force multinationale

2. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique

3. [Attaque massive aux missiles Oreshnik et aux drones contre l'Ukraine: déclaration du Président du Comité des Ministres – Portal.](#)

pour l'Ukraine créée grâce aux contributions des nations volontaires; des engagements contraignants pour soutenir l'Ukraine en cas de nouvelle attaque armée de la Russie afin de rétablir la paix; et un engagement pour le renforcement de la coopération de défense à long terme avec l'Ukraine. La France, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont également signé une Déclaration d'intention⁴ concernant le «déploiement de forces multinationales en soutien à la défense, à la reconstruction et à la viabilité stratégique de l'Ukraine». A ce jour, toutefois, la Russie a catégoriquement rejeté ces propositions.

8. Les États-Unis et l'Ukraine, qui participe désormais aux discussions, ont ensuite annoncé que des progrès avaient été réalisés dans les négociations sur un futur accord de paix avec la Russie. Le président ukrainien a toutefois indiqué que le plan de paix discuté avec les États-Unis comporte encore plusieurs points en suspens, en particulier la question territoriale, et pourrait impliquer des concessions particulièrement difficiles à accepter par l'Ukraine. Il a rappelé qu'il reviendrait *in fine* au peuple ukrainien de se prononcer sur d'éventuelles concessions territoriales, le cas échéant, notamment dans l'hypothèse d'un retrait de l'armée du reste de la région de Donetsk ou de la création d'une zone économique libre, démilitarisée dans le Donbass, administrée par l'Ukraine et sécurisée par des forces internationales. La question de la centrale nucléaire de Zaporijjia, occupée et revendiquée par la Russie mais centrale pour la souveraineté et la reconstruction énergétique de l'Ukraine, ferait également partie des questions non résolues. Il convient de noter que le futur plan de paix en négociation prévoirait, à ce jour, l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et l'organisation de futures élections en Ukraine. Un document initial faisait par ailleurs mention d'une clause d'amnistie pour tous les actes commis pendant la guerre. Cette clause a été vivement remise en cause par les alliés de l'Ukraine. Les négociations et un accord de paix doivent soutenir le principe de la responsabilité de la Russie (la redevabilité), conformément au droit international (voir ci-dessous).

9. Les revendications russes sur le territoire de l'Ukraine, État souverain, restent contraires au droit international et aux intérêts d'une paix juste et durable. Face à l'intransigeance de la Russie sur la question territoriale notamment, et face à la dangereuse escalade de ses attaques contre l'Ukraine, en particulier avec le missile balistique Orechnik, les alliés européens de l'Ukraine sont majoritairement favorables à une pression diplomatique et économique accrue sur la Russie. Des dirigeants européens ont également ouvert la porte à des discussions avec la Russie, le moment venu.

2.4. Le soutien du Conseil de l'Europe en matière de redevabilité de la Russie

10. Comme l'a rappelé l'Assemblée parlementaire en octobre 2025, la Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites commis en Ukraine et contre l'Ukraine. Elle doit réparer intégralement tous les dommages, pertes ou préjudices causés par ces violations du droit international à l'État ukrainien et à toutes les personnes physiques et morales concernées. Cette position est conforme aux principes de la responsabilité de l'État en vertu du droit international et à la Résolution ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022⁵.

11. Les progrès en matière de redevabilité ont franchi une étape décisive avec l'adoption, le 16 décembre 2025, de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine (STCE n° 229). Cette convention, signée par 35 États et l'Union européenne lors d'une conférence diplomatique organisée à La Haye, traduit un soutien politique sans précédent au principe de responsabilité de la Russie pour sa guerre d'agression. Elle est ouverte aux États non-européens, ce qui permet d'élargir la coalition des pays exigeant des comptes et des réparations. La Commission internationale des réclamations constitue le deuxième pilier d'un mécanisme complet d'indemnisation, suite à la mise en place du Registre des dommages pour l'Ukraine en 2023. La Commission aura pour mandat d'examiner ces demandes et de fixer, au cas par cas, le montant des indemnités. La Convention entrera en vigueur après ratification par 25 signataires et la garantie de financements suffisants, condition essentielle pour rendre la commission rapidement opérationnelle. L'Assemblée devrait également soutenir la mise en place d'un fonds d'indemnisation, troisième pilier d'un mécanisme complet d'indemnisation⁶. En outre, les travaux visant la mise en place d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine se poursuivent⁷.

4. «Déclaration d'intention entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République française et l'Ukraine relative au déploiement de forces multinationales en soutien à la défense, à la reconstruction et à la viabilité stratégique de l'Ukraine» (en anglais uniquement) 6 janvier 2026.

5. Voir [Avis 308 \(2025\)](#) «Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine» et [Résolution 2556 \(2024\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».

6. [Un rapporteur de l'APCE salue la création d'une Commission des réclamations pour l'Ukraine et appelle à présent à la mise en place d'un fonds d'indemnisation.](#)

7. [Soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine – Portal.](#)

2.5. Soutien de l'Union européenne à l'Ukraine

12. Le 19 décembre 2025, le Conseil européen a trouvé un accord visant à accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les deux prochaines années. Ce prêt, que l'Ukraine devra rembourser une fois qu'elle aura reçu les réparations russes, sera financé par des emprunts de l'Union européenne sur les marchés financiers. Le Conseil européen, en revanche, n'est pas parvenu à surmonter les divergences sur un «prêt de réparation» basé sur les avoirs russes gelés.

13. En ce qui concerne le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, le 10 décembre 2025, le gouvernement ukrainien et la Commission européenne ont arrêté un plan d'action de 10 points⁸ visant à accélérer les avancées de l'Ukraine et réaffirmant le soutien de l'Union européenne à l'Ukraine dans ce processus.

8. Déclaration conjointe de la commissaire Marta Kos et du vice-Premier ministre ukrainien Taras Kachka – Élargissement et voisinage oriental