



Déclassifié*

AS/Jur (2022) 27

9 septembre 2022

fjdoc27 2022

Sous-commission ad hoc de la commission juridique et des droits de l'homme chargée d'effectuer une visite d'information en Ukraine afin de recueillir des informations sur d'éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis pendant la guerre d'agression lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine (sous-commission ad hoc)

Rapport sur la visite de la sous-commission ad hoc à Kiev le 28 juin 2022 à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, préparé par le Président, Damien Cottier (Suisse, ADLE) ¹

1. La sous-commission ad hoc a effectué sa mission du lundi 27 au mercredi 29 juin 2022. Le 29 juin, au cours de son voyage de retour, la sous-commission a approuvé le communiqué ci-joint, qui résume ses principales conclusions, et a procédé à une séance de débriefing au cours de laquelle les membres ont fait part de leurs points de vue sur les principales conclusions de cette mission, brève, mais très intense.

2. Le présent rapport fournit à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme des informations plus détaillées sur les circonstances de la mission, ses principales constatations et ses premières conclusions.

1. Circonstances de la mission

3. La délégation se composait de M. Damien Cottier, président, de deux membres de chacun des groupes PPE/CD, SOC, ADLE et CE/DA ainsi que d'un représentant de GUE². Un représentant du PPE/CD et un représentant du SOC se sont trouvés empêchés au dernier moment et n'ont pas pu être remplacés. La sous-commission était accompagnée du chef du secrétariat de la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme, Günter Schirmer, et d'une agente temporaire ukrainienne, Bozhena Boriak. La sous-commission remercie chaleureusement le personnel du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement M. Schirmer et Mme Boriak, ainsi que la Secrétaire générale Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, de l'aide qu'ils ont apportée à l'organisation de cette délicate visite.

4. Les participants à la mission se sont retrouvés le lundi 27 juin au matin à l'aéroport de Varsovie, où ils ont finalement pris la décision de poursuivre leur mission, malgré les informations qui faisaient état du lancement de 14 missiles sur Kiev la veille, un épisode qui mettait fin à une longue période de calme dans la capitale ukrainienne. La sous-commission est arrivée à Kiev par le train de nuit mardi matin (28 juin) et a tout d'abord été conduite dans la banlieue de Kiev, à Boutcha et Irpine. Elle a ensuite participé à des réunions à la Verkhova Rada, aux ministères de la Justice et des Affaires étrangères et au bureau de la procureure générale, ainsi qu'avec des représentants de trois grandes ONG. Lors de la réunion au ministère des Affaires étrangères, les membres ont été contraints de descendre au sous-sol en raison d'une alerte au raid aérien. La sous-

* Document déclassifié par la Commission le 5 septembre 2022.

¹ Un membre de la sous-commission a estimé que certaines références du rapport (dans les paragraphes 8, 10-11 and 28-34) vont au-delà du mandat de la mission et des décisions antérieures de l'Assemblée et devraient par conséquent être discutées dans le cadre de futurs rapports de la commission.

² PPE/CD : M. Davor Stier, Croatie, et M. Emanuelis Zingeris, Lituanie.

SOC : Mme Sunna Aevarsdottir, Islande, et M. Boriss Cilevics, Lettonie.

ADLE : M. Eerik Kross, Estonie, et Mme Ingvild Thorsvik, Norvège.

CE/DA : M. Erkin Gadirli, Azerbaïdjan, et M. Arkadiusz Mularczyk, Pologne.

GUE : M. George Katrougalos, Grèce.

commission a pris le train de nuit le soir même et est arrivée à Varsovie dans l'après-midi du 29 juin. La sous-commission était accompagnée en permanence pendant sa visite en Ukraine par plusieurs membres des forces de sécurité ukrainiennes, qu'elle tient à remercier tout particulièrement de leur action.

5. L'atmosphère au sein du groupe était excellente, malgré le contexte dramatique de la visite ; il y régnait un esprit de solidarité et de camaraderie. Les hôtes ukrainiens ont remarquablement assuré la sécurité de la sous-commission tout au long de son séjour en Ukraine. Plusieurs membres de la délégation ukrainienne ont accompagné la sous-commission pendant toute la journée. Les membres ont ressenti la gratitude des hôtes ukrainiens et de toutes les personnes qu'ils ont rencontrées en chemin pour la décision d'aller à Kiev avec une délégation de 12 personnes. D'un autre côté, les membres ont été impressionnés par la forte détermination et l'optimisme des ukrainiens face aux immenses difficultés auxquelles leur pays est confronté.

2. Les principaux points à retenir

2.1. Les visites à Boutcha et Irpine

6. Les principales constatations sont résumées dans la déclaration publique susmentionnée (jointe en annexe)³.

7. Les membres de la sous-commission ont été véritablement choqués par ce qu'ils ont vu et entendu à Boutcha et Irpine. **La sous-commission estime qu'il existe des indices concrets qui montrent que Boutcha a été le théâtre de meurtres de sang-froid de civils à grande échelle. A Irpine, la destruction de cette banlieue de Kiev, autrefois agréable et verdoyante, a mis en évidence la brutalité de l'agression russe contre l'Ukraine et l'énormité de la tâche de reconstruction.**

8. Rappelons que la sous-commission n'était ni mandatée ni équipée pour recueillir des éléments de preuve exploitables sur les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité. Cette tâche incombe aux procureurs et aux experts médico-légaux. Mais les membres ont pu se faire une idée personnelle des horreurs de la guerre et des moyens mis en œuvre par la partie ukrainienne pour y faire face. Cette expérience a été d'une grande importance pour éclairer le débat politique sur la nécessité, qui peut se prolonger, de continuer à soutenir le peuple ukrainien dans sa lutte, même si ce soutien exige des sacrifices de la part des amis de l'Ukraine et de tous les pays favorables à des relations internationales régies par le droit et non par la force. Lorsqu'ils ont vu ce qui est arrivé aux habitants de deux villes qui sont restées brièvement sous le contrôle de la Russie, la plupart des membres de la sous-commission ont exprimé l'avis que la proposition que l'Ukraine cède des territoires en échange de la paix semble très peu judicieuse.

9. **A Boutcha**, le prêtre orthodoxe de la localité a décrit en termes clairs et crédibles ce dont lui-même et ses paroissiens avaient été les témoins pendant la courte occupation russe. Il a ainsi vu des soldats russes tuer des civils, apparemment au hasard, dans la rue et à courte distance. Plus inquiétant encore, il a indiqué que des soldats russes allaient de maison en maison à la recherche de personnes figurant sur une liste, qui comprenait les membres des familles d'officiers, de fonctionnaires locaux et d'autres dirigeants de la localité, qui ont ensuite « disparu » ou dont les corps ont été retrouvés ultérieurement.

10. Si cette « chasse » systématique aux élites locales peut être démontrée également dans d'autres villes contrôlées par la Russie, elle pourrait bien indiquer qu'un « scénario de génocide », comme celui qui est décrit dans l'article tristement célèbre de [Timofey Sergeytsev](#), « Ce que la Russie devrait faire avec l'Ukraine », publié par l'agence de presse nationale russe Ria Novosti le 3 avril 2022, est effectivement mis en œuvre : la plupart des membres de la sous-commission ont exprimé leur profonde crainte que ce soit ce qui se passe réellement. La sous-commission s'est abstenue de le mentionner dans sa déclaration publique, car elle a uniquement pu examiner l'exemple d'une localité, celle de Boutcha. Mais si ce qui s'est passé à Boutcha se produit effectivement ailleurs, dans les villes placées sous le contrôle de la Russie, de manière généralisée et systématique, alors la commission et l'Assemblée n'auront d'autre choix que d'envisager d'appeler cela un génocide – avec tout ce que cela implique, y compris l'obligation de le prévenir et de le punir en vertu de la Convention sur le génocide⁴. L'information publiée après la visite de la sous-commission semble étayer cette analyse.⁵

³ [« Le pire de tous les crimes est la guerre elle-même », déclare une délégation de l'APCE à l'issue de sa visite à Kyiv \(coe.int\).](#)

⁴ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

⁵ Voir par exemple le deuxième rapport du « mécanisme de Moscou » de l'OSCE publié le 11 juillet 2022 : <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf>

11. Il convient de rappeler que le génocide n'implique pas de tuer tous les membres du groupe cible. Il suffit d'éliminer une partie de ce groupe, en particulier les membres qui perpétuent l'identité politique et culturelle du groupe, et d'intimider le reste de la population et de lui laver le cerveau jusqu'à ce qu'elle renonce à son identité de groupe.

12. **Irpine**, notre deuxième étape, était autrefois une banlieue agréable de Kiev, qui comportait beaucoup de nouveaux bâtiments, en particulier des logements et d'autres infrastructures destinés à de jeunes familles. Les membres ont vu de leurs propres yeux la destruction massive de bâtiments résidentiels et d'infrastructures civiles. Les dégâts ont manifestement été causés par des armes lourdes (artillerie, chars, lance-roquettes et autres armes similaires), dont seuls les envahisseurs russes disposaient à l'époque à cet endroit. L'utilisation de ces armes dans des zones densément peuplées comme la ville d'Irpine constitue une violation manifeste du droit international humanitaire. La destruction massive d'une ville autrefois prospère et paisible, dont la sous-commission a été le témoin, lui a également fait prendre conscience du fait que **le pire de tous les crimes est la guerre elle-même**, l'agression brutale et sans fondement d'un voisin pacifique.

2.2. Réunions avec des membres de la Verkhovna Rada, ainsi avec des hauts représentants des ministères de la Justice et des Affaires étrangères et la procureure générale

13. Les trois grandes priorités de la partie ukrainienne sont apparues très clairement à l'occasion de toutes les réunions que la sous-commission a eues à Kiev dans la journée : (1) **l'obligation de répondre du crime d'agression**, (2) **l'engagement de poursuites pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité** et (3) la mise en place d'un **mécanisme d'indemnisation pour financer la reconstruction d'après-guerre**. Ces trois questions seront également les principaux points qui seront traités dans le rapport en cours de préparation par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les « Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ».

2.2.1. Obligation de répondre du crime d'agression

14. Dans son arrêt du 30 septembre 1946, le Tribunal de Nuremberg a fait la célèbre déclaration suivante : « Déclencher une guerre d'agression n'est donc pas seulement un crime d'ordre international ; c'est le crime international suprême, ne différant des autres crimes de guerre que du fait qu'il les contient tous »⁶. Le droit international coutumier, comme le montrent les amendements de Kampala au Statut de Rome de la CPI⁷, exige essentiellement que seuls deux éléments soient réunis pour pouvoir prononcer une condamnation : la guerre en question doit effectivement être une guerre « d'agression », c'est-à-dire qui ne se justifie ni par la légitime défense ni par une intervention visant à mettre fin à un génocide en vertu du « devoir de protection » ; et l'accusé doit effectivement être au moins partiellement responsable du déclenchement et de la conduite de la guerre, c'est-à-dire avoir fait partie des dirigeants politiques et militaires de l'État qui a déclenché la guerre. En l'espèce, il doit être établi que l'Ukraine ne constituait pas pour la Russie une menace qui justifiait le recours à la légitime défense. Pour ce qui est du devoir de protection, la Cour internationale de justice de La Haye a déjà jugé, dans une ordonnance de mesures conservatoires du 16 mars 2022⁸, qu'elle n'avait pas connaissance d'éléments démontrant que l'Ukraine commettait un génocide contre les populations ethniques russes dans la région du Donbass.

15. La partie ukrainienne reconnaît que le crime d'agression ne peut être poursuivi par la Cour pénale internationale (CPI), les deux pays n'ayant pas ratifié le Statut de Rome. La seule autre option est celle de l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies sur cette question, mais elle se heurterait certainement au veto de la Russie. Les interlocuteurs ukrainiens sont toutefois convaincus que l'Ukraine pourra bientôt rassembler un groupe de « pays qui partagent les mêmes idées » nécessaires à la création d'un tribunal ad hoc dans le seul but d'engager des poursuites contre le crime d'agression, par analogie avec le Tribunal militaire international (Tribunal de Nuremberg) après la Seconde Guerre mondiale. La sous-commission a été informée par les représentants du ministère des Affaires étrangères que ce groupe existe déjà (bien qu'aucun pays n'ait pu être nommé à ce stade) et qu'il s'étoffe. La partie ukrainienne pense que dès

⁶ Jugement du Tribunal militaire international (TMI), disponible sur :

https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi4n7Kn1t_5AhWbnf0HHVCbAGMQFnoECCsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.legal-tools.org%2Fdoc%2F512713%2Fpdf%2F&usq=AOvVaw1xnPZUHsTwWx0s3F5-_OAR, citation page 93.

⁷ Voir par exemple <http://iccreviewconference.blogspot.com/>
<https://www.internationalcrimesdatabase.org/Crimes/CrimeOfAggression>.

⁸ Voir l'Ordonnance de mesures conservatoires de la Cour internationale de justice du 16 mars 2022 rendue dans l'affaire *Ukraine c. Fédération de Russie* sur les Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (disponible sur : <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-FR.pdf>), paragraphe 59.

que ce tribunal sera mis en place par un noyau de pays, d'autres pays les rejoindront. Les différents interlocuteurs ont été très reconnaissants du vote unanime de l'Assemblée en faveur de la création d'un tribunal ad hoc, car elle a été la première instance internationale à le faire⁹. Ils sont également conscients du fait que le soutien de l'Assemblée générale des Nations Unies n'est pas acquis, puisque la Russie consacre beaucoup de moyens politiques – et, comme il a été dit aux membres, d'autres moyens encore – pour obtenir le soutien d'un certain nombre de pays africains, asiatiques et sud-américains. Mais ils comptent sur le Conseil de l'Europe et ses États membres et observateurs pour les aider à constituer un noyau de pays qui partagent leurs idées et, par ailleurs, sur le soutien politique et logistique du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans leur ensemble¹⁰.

2.2.2. *Obligation de répondre des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*

16. La procureure générale ukrainienne, Mme Iryna Venediktova, qui s'est montrée énergique et franche¹¹, a indiqué à la sous-commission que plus de 19 000 dossiers de soupçons de crimes de guerre avaient déjà été ouverts¹². Elle a précisé que des services distincts s'occupaient des crimes de guerre qui auraient été commis par les « envahisseurs » et par les forces ukrainiennes. En réponse à une question au sujet des cas d'atrocités qui auraient été commises par des combattants ukrainiens et qui apparaissent dans des enregistrements vidéo qui circulent sur internet, la procureure générale a assuré les membres de la sous-commission que des enquêtes étaient en cours et que les Ukrainiens étaient parfaitement conscients qu'il était absolument dans leur intérêt d'engager également des poursuites contre les crimes commis de leur côté. Par principe, mais aussi dans l'intérêt même de l'Ukraine, les prisonniers de guerre sont très bien traités, notamment pour encourager les combattants à se rendre, d'après la partie ukrainienne.

17. En ce qui concerne la coopération internationale, la procureure générale est reconnaissante de l'aide dispensée en particulier par la France et plusieurs pays baltes. Ils ont en effet fourni des équipes d'experts médico-légaux, dont l'Ukraine est particulièrement dépourvue, et ont continué à travailler même pendant le bombardement intensif de Kharkiv. Le procureur de la CPI lui a indiqué que son équipe pouvait uniquement traiter 10 à 20 des cas les plus flagrants et les plus médiatisés. L'équipe commune d'enquête (JIT), qui réunit des enquêteurs de 43 pays et dont la coordination est assurée par Eurojust, représente un outil très important.

18. S'agissant de l'éventuel crime de génocide, la procureure générale a reconnu qu'il était difficile d'enquêter sans que les enquêteurs ukrainiens ou internationaux aient accès aux territoires temporairement occupés. Mais certains éléments avaient déjà été établis dans les zones libérées par les forces ukrainiennes, notamment à Boutcha et Irpine, et dans les environs de Kharkiv. La procureure générale a également mentionné des cas « d'écocide », dans lesquels les envahisseurs ont causé d'énormes dommages environnementaux.

19. Le viol et les autres formes de violences sexuelles représentent un autre type de crime particulièrement difficile à prouver. Selon la procureure générale, seules 30 procédures pénales ont été ouvertes à ce jour, la plupart des victimes se trouvant encore dans les zones contrôlées par la Russie ou ayant fui à l'étranger.

20. Comme l'ont confirmé les représentants des ONG que la sous-commission a rencontrés plus tard dans la journée, les violences sexuelles font encore largement l'objet d'un tabou, de sorte qu'il est difficile pour les victimes de se manifester. Selon les ONG, moins de 1% des cas sont portés à l'attention des autorités, et seule une petite partie d'entre eux donnent lieu à des poursuites efficaces. Les ONG font désormais campagne pour encourager les victimes à se faire connaître et pour combattre le tabou sociétal qui pèse sur les violences sexuelles. Elles demandent également aux autorités chargées des poursuites dans les États où séjournent

⁹ Dans sa [Résolution 2436](#) du 28 avril 2022 (rapporteur : Aleksander Pocij, Pologne/PPE) ; le 19 mai 2022, le Parlement européen a également appelé à la création d'un tribunal pénal ad hoc pour le crime d'agression, voir <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220517IPR29931/ukraine-meps-want-a-special-international-tribunal-for-crimes-of-aggression>.

¹⁰ Voir l'entretien avec Andrij Smirnov (en allemand) « Wenn Putin nur noch nach Nordkorea und Syrien reisen kann, ist das Ziel erreicht* » : <https://www.spiegel.de/ausland/ukraine-krieg-andrij-smirnow-putin-fuerchtet-einen-solchen-straengerichtshof-a-8a22a122-0ca7-4916-8b5d-48de797b15eb>

¹¹ Entre-temps, Mme Venediktova a été démise de ses fonctions le 17 juillet 2022, parce qu'elle n'aurait pas été en mesure d'empêcher les « activités de trahison et de collaboration » dans les rangs du ministère public (voir Washington Post, Zelensky dismisses security chief and prosecutor general. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/17/ukraine-bakanov-venediktova/>); le procureur général nouvellement nommé, M. Oleksiy Symonenko, était également présent lors de notre réunion au bureau du procureur général.

¹² Le chiffre cité par les services de la procureure générale le 11 juillet est celui de 22 500 dossiers (<https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3526274-russia-has-committed-22500-war-crimes-in-ukraine-prosecutor-generals-office.html>).

les réfugiés d'interroger les victimes et de les aider à préserver les éléments de preuve. Les ONG étaient par ailleurs très favorables à la ratification, par l'Ukraine, de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe¹³.

21. Les membres de la sous-commission étaient convaincus de la nécessité pour les autorités ukrainiennes d'être plus actives dans le soutien aux victimes de violences sexistes et de crimes sexuels afin d'agir contre l'impunité. Les autorités devraient travailler activement avec la société civile pour lutter contre les tabous existants dans ce domaine. L'adhésion de l'Ukraine à la Convention d'Istanbul, qui a eu lieu juste après la visite, est un signe encourageant. Des actions concrètes dans ce domaine sont nécessaires et le Conseil de l'Europe peut certainement apporter un savoir-faire et un soutien précieux.

22. La coopération entre les services de la procureure générale et les ONG compétentes est jugée très utile par les deux parties. La sous-commission a appris que de nombreuses victimes traumatisées s'adressent d'abord à des militants d'ONG spécialisées, qui sont formés pour recueillir leurs premiers témoignages, leur dispenser une assistance psychologique et les orienter vers les services répressifs compétents.

23. Compte tenu du nombre de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité allégués et de la capacité limitée du ministère public ukrainien, malgré l'aide apportée par leurs collègues d'autres pays et l'équipe de procureurs envoyée par la CPI, l'enquête, l'engagement de poursuites et les condamnations pour crimes de guerre représentent une tâche herculéenne. Il sera difficile de rationaliser et de coordonner les actions des différents acteurs concernés.

24. La partie ukrainienne comprend que la justice doit être rendue, et ce de manière visible. Il convient d'examiner plus en profondeur dans quelle mesure cette exigence nécessite une participation internationale aux décisions de justice, par exemple sous la forme de juridictions hybrides (composées de juges ukrainiens et internationaux). Nos interlocuteurs à Kiev semblaient quelque peu réticents à l'égard de la participation de juges étrangers, principalement pour des raisons pratiques (langue, connaissance de la procédure pénale ukrainienne). Certains membres de la sous-commission ont insisté sur l'importance de travailler davantage sur cette question. Cette question devrait être discutée plus avant lors de la préparation du rapport sur les questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine.

25. La procureure générale a souligné l'importance de la contribution internationale à l'expertise scientifique pour les crimes commis. Elle a insisté sur le fait que les preuves disparaissent rapidement (destruction, reconstruction, travaux de nettoyage et de réparation, souvenirs qui s'estompent, désir d'oublier le traumatisme, comme exemples). Nos interlocuteurs ont jugé importante et urgente l'aide d'experts étrangers, notamment en matière de médecine légale et de balistique.

2.2.3. Mécanisme d'indemnisation

26. La partie ukrainienne (en particulier, les représentants de la Verkhovna Rada et des ministères de la Justice et des Affaires étrangères) a présenté à la sous-commission une proposition détaillée et bien conçue de mécanisme d'indemnisation pour financer la reconstruction après la fin de la guerre, sur la base du précédent de la Commission d'indemnisation des Nations Unies pour l'Irak/Koweït (UNCC)¹⁴.

27. La partie ukrainienne a donné à la sous-commission une « estimation prudente », qui évalue fin juin 2022 le coût de la reconstruction à environ 600 milliards USD¹⁵.

28. La sous-commission a convenu que l'absence de reconstruction de l'Ukraine après la guerre ne saurait être une option. Le coût devrait être assumé, au moins en partie, par les auteurs des destructions, à savoir la Fédération de Russie, et pas exclusivement par les contribuables des pays occidentaux, qui doivent déjà faire face à une lourde charge financière en raison, d'une part, de la crise massive des réfugiés provoquée par l'invasion – au moment de la visite, 5 millions d'Ukrainiens avaient fui à l'étranger et 7 millions étaient devenus des personnes déplacées à l'intérieur du pays, qui ont également besoin d'une aide humanitaire urgente – et, d'autre part, par la nécessité de renforcer la défense de l'Ukraine contre la nouvelle menace que représente la Fédération de Russie.

¹³ Le 18 juillet 2022, l'Ukraine a ratifié la Convention d'Istanbul, voir <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/-ukraine-ratifies-the-istanbul-convention>.

¹⁴ Voir <https://uncc.ch/home>. Selon l'UNCC, les 52,4 milliards USD d'indemnités accordées ont été intégralement versés et distribués aux 1,5 million de demandeurs après le paiement effectué par l'Irak en janvier 2022. La Commission mettra fin à ses activités au cours de l'année 2022.

¹⁵ Quelques jours plus tard, lors de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine qui s'est tenue à Lugano (Suisse) les 4 et 5 juillet, le Premier ministre a présenté le plan de reconstruction du gouvernement ukrainien et a mentionné le chiffre de 750 milliards USD <https://www.urc2022.com/urc2022-recovery-plan>.

29. Même si la sous-commission n'a pas eu la possibilité de discuter en détail de cette proposition lors de sa visite, il convient de noter que la proposition ukrainienne s'inscrit dans le droit fil des récents rapports de l'Assemblée, qui préconisent la confiscation sans condamnation des avoirs de la criminalité organisée, le renversement de la charge de la preuve dans des situations précises¹⁶, ainsi que la possibilité de réutiliser à des fins sociales les avoirs confisqués. Le rapport d'André Vallini (France/SOC) adopté en avril¹⁷ mentionne expressément la possibilité de réutiliser, à des fins de reconstruction, les biens confisqués aux oligarques russes liés au régime, ainsi que les avoirs gelés de la Banque centrale et d'autres biens publics. Au cours des discussions de la sous-commission, il a été souligné qu'il convient de faire une nette différence entre les actifs gelés qui appartiennent directement à l'État russe ou à des institutions publiques, comme la banque centrale, et les actifs détenus par des particuliers. Dans ce dernier cas, seule une procédure judiciaire approfondie, qui permette d'assurer la protection de la propriété privée et de garantir une procédure en bonne et due forme et les droits du justiciable, peut entrer en ligne de compte au regard de la Convention.

30. La logique est la suivante : la Fédération de Russie a une dette envers l'Ukraine. Les biens d'État saisis à l'étranger pourraient être cédés à l'Ukraine en déduction de cette dette ou en garantie du paiement de réparations par la Fédération de Russie.

31. Les avoirs privés gelés dont le caractère illicite est démontré par une procédure judiciaire complète, parce qu'il a été établi qu'ils ont été effectivement volés à l'État russe, devraient normalement lui être restitués. Mais comme l'État russe a une dette envers l'Ukraine, ils pourraient, là encore, être cédés à l'Ukraine en compensation, si la législation nationale le permet, ou être utilisés comme garanties. La principale difficulté de la confiscation des biens privés consiste à établir de manière incontestable qu'ils ont bel et bien été acquis de manière illicite. La sous-commission est consciente que ces procédures sont extrêmement complexes et que la législation nationale en vigueur au début du conflit, ainsi que les garanties de la Convention (procès équitable, garantie des droits de propriété, etc.), doivent être systématiquement respectées. Toutes ces questions juridiques complexes doivent être examinées en détail dans le cadre de l'élaboration du rapport sur les questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression russe contre l'Ukraine.

32. L'autre source de financement possible du mécanisme d'indemnisation pourrait provenir des démarches actuellement entreprises par le G7 pour plafonner les prix du pétrole et du gaz, au moyen d'un « consortium d'acheteurs ». La différence entre le prix plafonné et le prix du marché pourrait être reversée au fonds d'indemnisation et utilisée pour rembourser, à terme, une partie de la dette russe née des dommages causés par la Russie en Ukraine. Une solution similaire a été trouvée pour la Commission d'indemnisation Irak/Koweït mentionnée plus haut : pendant des décennies, l'Irak a versé une partie de ses revenus pétroliers et gaziers pour indemniser le Koweït du préjudice causé par l'invasion, jusqu'à ce que toutes les demandes d'indemnisation (évaluées à un total de 52,4 milliards USD) soient intégralement payées, ce qui a été le cas en janvier 2022¹⁸.

33. Une base juridique solide doit être établie dans tous les pays concernés, afin de traiter équitablement et plus spécialement les particuliers, dont les avoirs ont été gelés et peuvent être confisqués. Il doit être établi au terme d'une procédure équitable que les avoirs en question étaient effectivement « illicites », c'est-à-dire qu'ils ont été en définitive volés au peuple russe. Alors seulement il deviendra possible de les utiliser pour rembourser une partie de la dette que la Russie a contractée à l'égard de l'Ukraine en raison de la guerre d'agression menée par ses dirigeants ou servir de garantie pour le paiement de réparations par le gouvernement russe.

34. Les solutions mentionnées aux paragraphes 28 à 32 doivent être analysées plus en détail dans les mois à venir et, le cas échéant, doivent faire partie d'un accord de paix global, qui pourrait prévoir la levée partielle des sanctions en échange d'une contribution russe à la reconstruction de l'Ukraine.

¹⁶ [Résolution 2218 \(2018\)](#), « Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites, et [Résolution 2365 \(2021\)](#), « Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites ».

¹⁷ [Résolution 2434 \(2022\)](#) « Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle ? ».

¹⁸ Cf. Résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité des Nations Unies, paragraphe 19 ; le pourcentage était initialement fixé à 30 % du produit des ventes à l'exportation de pétrole irakien et de produits connexes en vertu de la résolution 705 (1991) du Conseil de sécurité des Nations Unies ; ce pourcentage a été ramené à 25 % en décembre 2000 et à 5 % en mai 2003 (des informations détaillées sur la procédure de demande et les critères d'attribution sont disponibles à l'adresse suivante <https://uncc.ch/payment-claims>).

35. La Commission européenne propose un projet de législation pertinent¹⁹. De nombreux membres de la sous-commission sont d'avis que le Conseil de l'Europe devrait unir ses forces à celles de l'Union européenne afin de créer un cadre juridique viable, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'intérêt de la justice et d'une paix et d'une stabilité durables.

¹⁹ Voir « Ukraine : la Commission propose des règles relatives au gel et à la confiscation des avoirs des oligarques qui enfreignent les mesures restrictives et des criminels », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3264

ANNEXE

« Le pire de tous les crimes est la guerre elle-même », déclare une délégation de l'APCE à l'issue de sa visite à Kyiv

29/06/2022 Questions juridiques et droits de l'homme



A l'issue d'une visite à Kyiv le 28 juin 2022, le jour de la Constitution en Ukraine, une délégation multipartite de dix membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)*, a déclaré être choquée devant les multiples preuves de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité constatées. Les parlementaires ont dénoncé la guerre dans les termes les plus fermes et ont appelé à la détermination pour combattre l'impunité et pour obtenir une juste réparation pour l'Ukraine.

« Nous avons été choqués par ce que nous avons vu et entendu à Bucha et à Irpin », a affirmé la Sous-commission de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE. « Nous avons constaté de clairs indices selon lesquels Bucha était le théâtre à grande échelle de véritables assassinats de sang-froid de civils. La destruction d'Irpin a mis en évidence la brutalité de l'agression de la Russie contre l'Ukraine et l'énormité de la tâche de reconstruction. Au cours de notre visite, le pays a de nouveau été touché par une frappe de missile sur une cible civile, cette fois un centre commercial à Kremenchouk, dans le centre de l'Ukraine. Nous exprimons nos plus sincères condoléances aux familles et aux proches des victimes ».

« Nous avons été impressionnés par le courage de tant d'Ukrainiens de tous horizons que nous avons rencontrés, ainsi que par leur détermination à faire en sorte que les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité rendent des comptes. Le pire de tous les crimes est la guerre elle-même, l'agression brutale et sans fondement contre un voisin pacifique qui est une violation claire et grave du droit international », ont ajouté les membres de la délégation.

« Nous avons entendu de la part d'un grand nombre de nos interlocuteurs que l'une des priorités serait la création d'un tribunal international *ad hoc* chargé de poursuivre les crimes d'agression, comme l'a proposé l'Assemblée en avril dernier. La deuxième priorité est la mise en place d'une commission d'indemnisation habilitée à saisir certains avoirs russes destinés à financer la reconstruction de l'Ukraine. Enfin et surtout, grâce aux efforts conjoints des enquêteurs et des procureurs ukrainiens et internationaux, les auteurs individuels de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité devraient être poursuivis et punis conformément à la loi. Une attention particulière doit être accordée aux poursuites à l'égard des auteurs de violences sexuelles généralisées, malgré les difficultés de collecte et de conservation des preuves », ont déclaré les parlementaires.

« Dans le cadre de notre action parlementaire, nous sommes déterminés à oeuvrer contre l'impunité et à obtenir une juste compensation », ont-ils conclu.

En dehors des visites à Bucha et à Irpin, la délégation a rencontré de hauts représentants de la *Verkhovna Rada*, des ministères des Affaires étrangères et de la Justice et le Procureur général, ainsi que des représentants de principales ONGs.

* *Damien Cottier (Suisse, ADLE) (Président de la délégation), Sunna Aevarsdottir (Islande, SOC), Boriss Cilevics (Lettonie, SOC), Erkin Gadirli (Azerbaïdjan, CE/AD), George Katrougalos (Grèce, GUE), Eerik Kross (Estonie, ADLE), Arkadiusz Mularczyk (Pologne, CE/AD), Davor Ivo Stier (Croatie, PPE/DC), Ingvild Wetrhus Thorsvik (Norvège, ADLE), Emanuelis Zingeris (Lituanie, PPE/DC).*