

Bruxelles, le 29 novembre 2022
(OR. en)

15237/22

COPEN 421
COJUR 45
IPCR 110
JUSTCIV 165
RELEX 1622
CSDP/PSDC 834
JAI 1586

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	14878/22 + COR 1
Objet:	Conclusions du Conseil sur la lutte contre l'impunité en matière de crimes commis dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine - Approbation

À la suite de la présentation par la présidence du projet de conclusions du Conseil visé en objet, le groupe a examiné le texte lors de ses réunions du 30 septembre et du 26 octobre 2022.

Le 23 novembre 2022, le Comité des représentants permanents a confirmé l'accord intervenu sur le texte figurant à l'annexe de la présente note. Le Comité est également convenu que le texte, une fois approuvé par le Conseil, devrait être publié au *Journal officiel* et a décidé de soumettre le dossier au Conseil, afin de lui permettre d'approuver les conclusions.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est invité:

- à approuver les conclusions figurant dans l'annexe de la présente note.

[- *Texte approuvé par le Coreper* -]

Conclusions du Conseil sur la lutte contre l'impunité en matière de crimes commis dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine

I. Introduction

Immédiatement après le début de l'attaque armée, le 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine, qui constitue une violation flagrante du droit international et des principes de la charte des Nations unies et entraîne d'énormes pertes de vies humaines et un nombre considérable de blessés parmi les civils.

Les 1^{er} et 2 mars 2022, 39 États parties au statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après dénommé "statut de Rome"), parmi lesquels figurent l'ensemble des États membres de l'Union européenne, ont saisi la Cour pénale internationale (CPI), demandant au procureur de la CPI d'enquêter sur la situation en Ukraine. Le 2 mars 2022, le procureur de la CPI a annoncé qu'il avait ouvert une enquête sur la situation en Ukraine sur la base des saisines reçues. Par la suite, quatre autres États parties ont saisi la CPI de la situation en Ukraine, portant à 43 le nombre total d'États parties à l'avoir fait.

Dans ses conclusions des 24 et 25 mars 2022, le Conseil européen a déclaré: "[la] Russie dirige des attaques contre la population civile et cible des biens civils, y compris des hôpitaux, des installations médicales, des écoles et des abris. Ces crimes de guerre doivent cesser immédiatement. Les responsables, et leurs complices, auront à répondre de leurs actes conformément au droit international".

Dans ses conclusions des 30 et 31 mai 2022, le Conseil européen a demandé instamment à la Russie de cesser immédiatement ses attaques sans discrimination contre des civils et des infrastructures civiles. Il a déclaré que "[les] atrocités qui continuent d'être commises par les forces russes ainsi que les souffrances et les destructions infligées dépassent l'entendement". Le Conseil européen a également déclaré qu'il salue toutes celles et tous ceux qui contribuent à recueillir des preuves et à enquêter sur les crimes de guerre et les autres crimes les plus graves, et qu'il soutient les travaux intensifs menés par le procureur de la Cour pénale internationale dans ce domaine. Par ailleurs, il a également salué le travail accompli par la procureure générale ukrainienne, avec le soutien financier et l'aide au renforcement des capacités apportés par l'Union européenne et ses États membres. Il s'est félicité de la mise en place d'une équipe commune d'enquête coordonnée par Eurojust, dont le rôle a été renforcé, et du soutien opérationnel continu apporté par Europol.

Dans ses conclusions des 23 et 24 juin 2022, le Conseil européen a souligné que "[la] Russie, la Biélorussie ainsi que tous les responsables de crimes de guerre et d'autres crimes parmi les plus graves auront à répondre de leurs actes, conformément au droit international".

Dans ses conclusions des 20 et 21 octobre 2022, le Conseil européen a déclaré: "[les] crimes de guerre commis contre les Ukrainiens, dont les preuves sont de plus en plus nombreuses, et la destruction continue d'infrastructures civiles constituent une violation flagrante du droit international. L'Union européenne réaffirme qu'elle est fermement déterminée à demander à la Russie, ainsi qu'à tous les auteurs et complices de ces actes, de rendre des comptes, et qu'elle soutient résolument les enquêtes du procureur de la Cour pénale internationale. Le Conseil européen prend la mesure des efforts déployés par l'Ukraine pour s'assurer que les responsabilités soient établies, y compris pour le crime d'agression perpétré contre l'Ukraine. Il invite le haut représentant et la Commission à étudier les options permettant de faire en sorte que les responsables répondent pleinement de leurs actes."

En outre, dans ses conclusions des 20 et 21 octobre 2022, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des pistes conformes au droit de l'UE et au droit international dans le but d'utiliser des avoirs gelés pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine. Le Conseil européen a rappelé dans ce contexte ses conclusions des 30 et 31 mai 2022. La reconstruction de l'Ukraine bénéficierait également aux victimes des crimes commis en Ukraine.

Le statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après dénommé "statut de Rome") rappelle que "les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale".

Conformément au droit international¹, la responsabilité première des enquêtes et des poursuites concernant les responsables des principaux crimes internationaux, visés à l'article 5 du statut de Rome, incombe aux États.

La décision 2011/168/PESC² du Conseil a rappelé que les crimes graves qui relèvent de la compétence de la Cour pénale internationale touchent l'ensemble de la communauté internationale ainsi que l'Union et ses États membres en particulier, et a confirmé la détermination à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes en prenant des initiatives ou des mesures afin d'assurer la mise en œuvre du principe de complémentarité au niveau national et en renforçant la coopération internationale pour que des poursuites soient effectivement engagées à leur rencontre.

L'Union européenne et ses États membres devraient prendre d'urgence toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ceux qui commettent en Ukraine des crimes figurant parmi les principaux crimes internationaux fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites et soient tenus pour responsables devant les tribunaux.

Le Conseil européen s'est déjà félicité de la décision du procureur de la Cour pénale internationale d'ouvrir une enquête. Les autorités compétentes de différents États membres ont également ouvert des enquêtes sur les principaux crimes internationaux qui auraient été commis en Ukraine.

¹ Voir le statut de Rome de la Cour pénale internationale; la convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide; les quatre conventions de Genève de 1949 et les trois protocoles additionnels; la convention de La Haye de 1954 et son deuxième protocole additionnel; la convention internationale de 1976 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid; la convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

² Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC (JO L 76 du 22.03.2011, p. 56).

Afin de garantir le succès des enquêtes et des poursuites relatives aux principaux crimes internationaux, une coopération et une coordination renforcées entre toutes les autorités compétentes aux niveaux international et national sont nécessaires, notamment pour recueillir, conserver et réunir les éléments de preuve susceptibles d'être ultérieurement invoqués devant les tribunaux.

Eurojust et Europol sont des acteurs essentiels de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les deux agences disposent de l'expertise et de l'expérience nécessaires pour soutenir les enquêtes et les poursuites relatives à la criminalité transfrontière, y compris pour ce qui est des principaux crimes internationaux et des infractions pénales connexes, et sont préparées, dans le cadre de leurs mandats respectifs, à contribuer à l'échange efficace des éléments de preuve recueillis. Eurojust et Europol coordonnent leurs rôles et activités respectifs à l'appui des enquêtes sur les principaux crimes internationaux.

Le règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1727 en ce qui concerne la préservation, l'analyse et la conservation, au sein d'Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux infractions pénales connexes a été adopté le 30 mai 2022³.

Une équipe commune d'enquête a été mise en place le 25 mars 2022, avec l'aide d'Eurojust, dans le but de coordonner les enquêtes relatives à tous les crimes commis par la Russie lors de la guerre contre l'Ukraine. L'équipe commune d'enquête cherche à renforcer la coopération judiciaire entre les autorités compétentes participant aux enquêtes et aux poursuites relatives aux principaux crimes internationaux aux niveaux national et international. L'équipe commune d'enquête réunissait initialement les autorités judiciaires ukrainiennes, lituaniennes et polonaises, avant d'être rejointe par les autorités judiciaires estoniennes, lettones, slovaques et roumaines. Le 25 avril 2022, le Bureau du procureur de la Cour pénale internationale a également annoncé qu'il rejoignait l'équipe commune d'enquête en tant que participant.

Afin de faciliter l'analyse des informations relatives à d'éventuels éléments de preuve concernant les principaux crimes internationaux, Europol a mis en place un projet d'analyse consacré spécifiquement aux principaux crimes internationaux ("Analytical Project on Core International Crimes").

³ JO L 148 du 31.5.2022, p. 1.

Il convient également d'accorder toute l'attention voulue à la situation des victimes des principaux crimes internationaux. Il importe que justice leur soit rendue.

Le réseau européen de points de contact pour les enquêtes et les poursuites en matière de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (ci-après dénommé "réseau Génocide") dispose d'une expertise importante dans le domaine des principaux crimes internationaux. Il est d'une grande aide pour ce qui est de faciliter l'échange d'informations, de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques entre les praticiens nationaux⁴.

Le 21 septembre 2022, Eurojust, le réseau Génocide et le Bureau du procureur de la CPI ont publié des lignes directrices à l'intention des organisations de la société civile, intitulées "Documenting international crimes and human rights violations for criminal accountability purposes" (Documenter les crimes internationaux et les violations des droits de l'homme à des fins de responsabilité pénale).

Sur le terrain en Ukraine, la mission de conseil de l'UE en Ukraine (EUAM Ukraine) apporte un soutien aux autorités ukrainiennes. Le mandat de l'EUAM Ukraine a été modifié le 13 avril 2022⁵ afin d'apporter un soutien aux autorités ukrainiennes dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives aux crimes internationaux, au moyen de conseils stratégiques et de formations. La mission coopère étroitement avec la Cour pénale internationale dans ce domaine et participe aux activités du groupe consultatif sur les atrocités criminelles.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

⁴ Décision 2002/494/JAI du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre (JO L 167 du 26.6.2002, p. 1); Décision 2003/335/JAI du Conseil du 8 mai 2003 concernant les enquêtes et les poursuites pénales relatives aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre (JO L 118 du 14.5.2003, p. 12).

⁵ Décision (PESC) 2022/638 du Conseil du 13 avril 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) (JO L 117 du 19.4.2022, p. 38).

II. Le Conseil invite les États membres:

- a) à adopter les mesures législatives nécessaires pour:
 - i) mettre pleinement en œuvre la définition des principaux crimes internationaux et des formes de responsabilité inscrites dans le statut de Rome;
 - ii) permettre l'exercice d'une compétence universelle ou d'autres formes de compétence nationale sur les principaux crimes internationaux commis à l'étranger; et
 - iii) permettre une coopération judiciaire étroite avec la Cour pénale internationale et, dans la mesure où le droit national le permet, avec d'autres mécanismes d'enquête ou de mise en œuvre des responsabilités, tels que la commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine établie par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, y compris, le cas échéant, dans le cadre d'une équipe commune d'enquête.
- b) à soutenir le bureau du procureur général d'Ukraine afin de renforcer les capacités de l'Ukraine à enquêter sur les principaux crimes internationaux et à engager des poursuites en la matière, conformément aux normes internationales.
- c) à envisager de participer activement au modèle de rotation coordonné par la Cour pénale internationale.
- d) à renforcer la coopération judiciaire entre les États membres, et avec l'Ukraine, d'autres pays tiers ainsi que la Cour pénale internationale, afin de garantir le succès des enquêtes et des poursuites concernant les principaux crimes internationaux, notamment en soutenant l'initiative internationale en vue de la négociation d'un traité multilatéral d'entraide judiciaire et d'extradition dans le cadre des poursuites nationales pour atrocités criminelles.

- e) à faciliter le recours à des équipes communes d'enquête entre les autorités compétentes des États membres et d'autres parties prenantes, telles que la Cour pénale internationale, afin d'accroître la coopération judiciaire dans certaines affaires et le succès des enquêtes et des poursuites concernant les principaux crimes internationaux aux niveaux national et international.
- f) à coopérer avec le groupe consultatif sur les atrocités criminelles et à faciliter, le cas échéant, une coordination étroite entre ce groupe consultatif et l'équipe commune d'enquête mise en place entre l'Ukraine et certains États membres.
- g) à renforcer la coopération avec les parties prenantes de l'UE telles qu'Eurojust, Europol, le Réseau judiciaire européen, le réseau Génocide, l'EUAM Ukraine et le réseau d'experts nationaux en matière d'équipes communes d'enquête (ci-après le "réseau ECE"), pour mieux faire aboutir les enquêtes et les poursuites concernant les principaux crimes internationaux.
- h) à renforcer encore les capacités de l'EUAM Ukraine en détachant des experts nationaux possédant l'expertise nécessaire.
- i) à continuer d'apporter un soutien juridique, opérationnel et financier adéquat à la création et au bon fonctionnement d'unités spécialisées chargées des enquêtes et des poursuites concernant les principaux crimes internationaux au niveau national au sein des autorités compétentes en matière de répression, de poursuites, d'entraide judiciaire et de collecte des témoignages de victimes, ainsi que, le cas échéant, au sein des services d'immigration.
- j) à informer les autorités judiciaires nationales qui enquêtent sur les principaux crimes internationaux au sujet des compétences que le règlement (UE) 2022/838 confère à Eurojust, et à insister sur l'assistance que peuvent apporter à la fois Eurojust, en coopération avec le réseau Génocide, et Europol, pour recouper rapidement et efficacement les informations et détecter les liens potentiels entre les affaires faisant l'objet d'une enquête dans différents États membres.

- k) à rationaliser la collecte et le partage d'informations entre les autorités compétentes et les parties prenantes qui entrent en contact avec les victimes de crimes de guerre, en s'appuyant sur l'expertise acquise, en particulier, par le réseau "Exclusion" de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, le réseau Génocide et la plateforme de l'UE pour les droits des victimes.
- l) à consacrer des ressources adéquates aux activités de renforcement des capacités et de formation à l'intention des autorités nationales prenant part à l'identification des victimes et des témoins des principaux crimes internationaux.
- m) à dialoguer avec les organisations de la société civile, y compris par l'intermédiaire de la plateforme de l'UE sur les droits des victimes, en particulier pour étendre le partage d'informations et les efforts de sensibilisation à l'égard des victimes et des communautés touchées.
- n) à promouvoir, selon ce qui convient, la coopération avec les organisations de la société civile dans la collecte de preuves des principaux crimes internationaux et à faciliter, dans la mesure permise par le droit national, la recevabilité de ces preuves en justice.
- o) à sensibiliser la communauté des réfugiés ukrainiens au fait qu'ils ont la possibilité de donner, dans les États membres, leur témoignage sur les principaux crimes internationaux dont ils ont pu être victimes et/ou témoins, tout en tenant compte de leur situation de vulnérabilité et de leur besoin d'un soutien.
- p) à renforcer la participation, l'information, le soutien et la protection des victimes des principaux crimes internationaux dans le cadre des procédures pénales, comme le prévoit la directive 2012/29/UE relative aux droits des victimes, y compris par l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de soutien et de protection des victimes.

III. Le Conseil invite la Commission:

- a) à continuer de coopérer étroitement avec la présidence du Conseil, le Service européen pour l'action extérieure, le Secrétariat général du Conseil et la Cour pénale internationale afin d'assurer la coordination des activités de l'Union et, si possible, des États membres à l'appui des efforts de mise en œuvre des responsabilités menés par le bureau du procureur général d'Ukraine.
- b) à poursuivre ses travaux au sein de la plateforme sur les droits des victimes afin de sensibiliser à la nécessité d'assurer le soutien et la protection des victimes des principaux crimes internationaux, suivant leurs besoins spécifiques et conformément à la directive sur les droits des victimes.
- c) à soutenir les activités de formation spécialisée et de renforcement des capacités à l'intention des services répressifs, des autorités judiciaires et des autres autorités compétentes, en s'appuyant sur les travaux et l'expertise d'entités existantes telles que le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL), l'EUAM Ukraine et les programmes de formation existants élaborés par le réseau Génocide.
- d) à renforcer le soutien financier, logistique, technique et substantiel dont disposent les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour assurer efficacement les enquêtes sur les principaux crimes internationaux et les collectes de preuves en la matière, y compris en augmentant le financement des équipes communes d'enquête.
- e) à promouvoir l'échange de bonnes pratiques, de connaissances et d'expertises par l'intermédiaire du réseau Génocide, notamment par des programmes d'échange et des visites d'étude de praticiens, et à allouer des ressources adéquates à cette fin.
- f) à continuer de soutenir les mécanismes nationaux et internationaux en matière d'enquête et de collecte de preuves, en particulier en ce qui concerne les éléments de preuve recueillis sur les champs de bataille.

IV. Le Conseil invite Eurojust:

- a) à continuer de prendre les mesures nécessaires pour mettre rapidement en œuvre le règlement (UE) 2022/838, en vue de préserver, d'analyser et de stocker dans une installation de stockage central les éléments de preuves mentionnés dans ledit règlement quant aux principaux crimes internationaux.
- b) à continuer de fournir des documents et des orientations sur la manière de recueillir et de transmettre des preuves des principaux crimes internationaux.
- c) à renforcer encore, dans la mesure du possible, la coopération avec les pays tiers, en vue de faciliter la collecte et l'échange d'éléments de preuves quant aux principaux crimes internationaux pertinents, conformément au cadre juridique applicable.

V. Le Conseil invite Eurojust et Europol:

- a) à renforcer encore la coopération entre ces deux agences, sur la base de leur rôle et de leurs capacités opérationnelles complémentaires en matière de soutien aux enquêtes portant sur les principaux crimes internationaux, et conformément à leurs mandats respectifs, tout en visant à éviter les doubles emplois, de manière à pouvoir fournir une assistance encore meilleure aux États membres dans les enquêtes et les poursuites concernant les principaux crimes internationaux.
- b) à informer le Conseil de l'état d'avancement des travaux et des prochaines étapes de leur coopération en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites concernant les principaux crimes internationaux.

VI. Le Conseil invite le réseau Génocide:

- a) à continuer de développer son expertise dans le domaine des principaux crimes internationaux.
- b) à continuer de faciliter l'échange d'informations, de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques entre les praticiens nationaux, conformément à son mandat.

VII. Le Conseil invite l'EUAM Ukraine:

- a) à continuer de développer son soutien aux autorités ukrainiennes afin de faciliter les enquêtes et les poursuites concernant les principaux crimes internationaux.
- b) à renforcer encore la coopération avec Europol, Eurojust et le CEPOL afin de dispenser des formations et d'apporter un soutien direct pour ce qui est des enquêtes et des poursuites concernant les principaux crimes internationaux en Ukraine.

VIII. Le Conseil invite les institutions compétentes de l'Union européenne:

- a) à poursuivre et améliorer encore, de manière efficace, l'aide apportée à l'Ukraine.
- b) à continuer de soutenir les États membres dans leurs efforts de collecte efficace de preuves des principaux crimes internationaux, tout en explorant les synergies potentielles et en évitant les doubles emplois.
- c) à intensifier les efforts de lutte contre la désinformation et contre les tentatives de réécrire l'histoire.

IX. Le Conseil invite l'Ukraine:

à adhérer au statut de Rome.
