

Mémorandum sur les éléments relatifs aux droits humains pour la paix en Ukraine

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty (ci-après, le Commissaire), a effectué une visite en Ukraine du 17 au 21 mars 2025. S'appuyant sur les éléments relatifs aux droits humains qu'il avait précédemment définis pour l'établissement d'une feuille de route pour la paix en Ukraine¹, il a axé sa visite sur l'importance de faire de ces droits le principe directeur de tous les pourparlers de paix².
2. Conformément à son mandat, le Commissaire promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les instruments de l'Organisation relatifs à ces droits, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne leur respect et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe³.
3. Au cours de sa visite en Ukraine, le Commissaire a rencontré le Vice-Premier ministre ukrainien chargé de l'Unité nationale, Oleksiy Chernyshov ; la vice-ministre des Affaires étrangères, Mariana Betsa ; le Procureur général par intérim, Oleksiy Khomenko ; le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, Dmytro Lubinets ; le Secrétaire du Centre de coordination chargé du traitement des prisonniers de guerre, le Général de brigade Dmytro Usov ; la Commissaire du Président de l'Ukraine à la protection des droits des militaires et de leur famille, Olha Kobylenska ; la Conseillère pour l'égalité entre les femmes et les hommes des forces armées ukrainiennes, Olena Hrihoriyeva ; et des représentant-es de la société civile ukrainienne et d'organisations internationales. À Lviv, il a rencontré le premier adjoint au maire de Lviv, Andriy Moskalenko, et s'est entretenu avec des représentant-es du Conseil des personnes déplacées de la région de Lviv, dans un centre local pour personnes déplacées de Marioupol. Dans la ville voisine de Novyi Rozdil, il a rencontré un groupe de personnes déplacées vivant dans un hébergement collectif pour personnes déplacées. Le Commissaire a déposé des fleurs en mémoire des soldats ukrainiens au cimetière Lychakiv de Lviv et, à Kyiv, accompagné de la vice-ministre de la Santé chargée de l'intégration européenne, Maryna Slobodnichenko, il a visité l'hôpital pour enfants « Okhmatdyt », partiellement détruit par un tir de missile russe en juillet 2024. Il a vivement remercié les autorités ukrainiennes pour leur excellente coopération dans l'organisation de la visite. Il remercie aussi les représentant-es de la société civile et d'autres interlocuteurs et interlocutrices qu'il a rencontré-es pour les informations, les points de vue et les témoignages dont ils et elles lui ont fait part.
4. Le présent mémorandum énonce les observations et recommandations du Commissaire sur certains éléments d'une feuille de route en matière de droits humains visant à instaurer une paix juste, durable et effective, ainsi qu'à assurer la reconstruction et le redressement de l'Ukraine. Il contient également des observations et des recommandations sur des questions relatives aux droits humains identifiées par le Commissaire dans le cadre de sa visite et de ses activités en cours⁴.

¹ « Les droits humains devraient faire partie intégrante de tous les pourparlers de paix sur l'Ukraine », [shout-out](#) du Commissaire, 11 mars 2025.

² « Après sa visite en Ukraine, le Commissaire O'Flaherty déclare que les victimes et les droits humains doivent être au cœur des pourparlers de paix », [déclaration](#) du Commissaire, 25 mars 2025.

³ [Résolution \(99\)50](#) sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

⁴ Ce mémorandum a été finalisé le 23 juin 2025.

Droits humains et résolution des conflits

5. Il est essentiel de rappeler d'emblée qu'à l'heure actuelle, la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine continue de faire souffrir et de tuer des gens. Dans ce contexte, le Commissaire souligne que la priorité doit être de faire taire les armes. Il note avec regret qu'à l'heure où ce document est finalisé, les perspectives de paix restent lointaines, notamment au vu de l'intensification des attaques mortelles portées par la Russie, qui ont fait de nombreux morts parmi les civils en Ukraine ces derniers mois⁵. Dans ce contexte de violence persistante, l'objectif d'une véritable paix ne peut être atteint ; il faut, pour cela, que les combats cessent et que les vies soient protégées.
6. Cependant, il ne suffit pas de faire taire les armes et de mettre un terme à la violence physique : pour être juste, durable et effective, la paix doit s'inscrire dans le cadre international des droits humains.
7. Le Commissaire constate que certains considèrent les droits humains et la résolution des conflits comme deux domaines distincts, qui reposent sur des principes et des approches contradictoires, ou, au mieux, entre lesquels on observe une méfiance réciproque et des tensions⁶. Les droits humains sont présentés à tort comme des obstacles aux pourparlers de paix et considérés comme un frein aux efforts des médiateurs pour amener les belligérants à la table des négociations⁷. Tandis que ces droits sont inscrits dans un cadre normatif communément admis, la résolution des conflits repose souvent sur une approche pragmatique et pratique, plutôt que sur des considérations d'ordre moral ou fondées sur des valeurs.
8. Le Commissaire considère au contraire que les droits humains et la résolution des conflits devraient être considérés comme des domaines complémentaires qui se renforcent mutuellement. Il convient de tout mettre en œuvre pour promouvoir l'intégration des droits humains dans les négociations et accords de paix⁸. Constituant la seule feuille de route universellement acceptée pour le respect de la dignité humaine, ces droits sont le cadre le plus fiable pour le règlement des litiges, et ils forment un socle solide pour l'établissement d'une paix juste et durable. Les négociateurs de paix et les défenseurs de la paix devraient par conséquent s'attacher à instaurer ce que les universitaires appellent une « paix positive ». Il s'agit là d'une conception ambitieuse de la résolution des conflits, qui repose sur une interprétation globale des droits humains, de la justice et des questions de genre, et qui ne se limite pas à la simple absence de violence⁹. Ainsi, les initiatives visant à résoudre les conflits armés et à reconstruire les sociétés devraient chercher à concilier les points de vue des

⁵ « Protection of Civilians in Armed Conflict — May 2025 » (La protection des civils dans les conflits armés – mai 2025), Mission de surveillance des droits de l'homme en Ukraine du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 12 juin 2025. Voir, par exemple, la [déclaration](#) du Commissaire sur l'attaque meurtrière perpétrée à Kyiv le 17 juin 2025.

⁶ Par exemple, « Promoting Peace and Protecting Rights: How Are Human Rights Good and Bad for Resolving Conflict? » (Promotion de la paix et protection des droits : en quoi les droits humains peuvent-ils être à la fois un atout et un obstacle dans la résolution des conflits?), [article](#), Manikkalingam, R., Essex Human Rights Review 5, no. 1, 2008 ; « A Human Rights Approach to Conflict Resolution » (Une approche fondée sur les droits humains de la résolution des conflits), [article](#), Fuentes-Julio C, Ibrahim R., Ethics & International Affairs, 2019.

⁷ « The role of human rights in peace and mediation processes » (Le rôle des droits humains dans les processus de paix et de médiation), [discours](#), Ilse Brands Kehris, Sous-Secrétaire générale des Nations-Unies aux droits de l'homme, 22 juin 2022. Pour une brève analyse des synergies et des tensions entre les droits humains et la résolution des conflits, voir « Is There a Tension Between Human Rights and Conflict Resolution? A Conflict Resolution Perspective » (Y a-t-il une tension entre les droits humains et la résolution des conflits ? une approche axée sur la résolution des conflits) , [article](#), Manikkalingam, R, Armed Groups Project, 2006.

⁸ Voir « Principles for the Integration of Human Rights into United Nations Activities for Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding »(Principes relatifs à l'intégration des droits humains dans les activités des Nations Unies en matière de prévention des conflits et de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix, reproduit par Ramcharan, B.G. dans « The Human Rights Field Operation. Law, Theory and Practice » (Le domaine des droits humains. Loi, théorie et pratique), O'Flaherty, M. (ed.), Ashgate, 2007.

⁹ « Violence, Peace, and Peace Research » (Violence, paix et recherche sur la paix), Johan Galtung, Journal of Peace Research, [Vol. 6, No. 3 \(1969\)](#), pp. 167-191.

défenseurs des droits humains et ceux des praticiens de la résolution des conflits¹⁰. L'utilité des processus de paix et de reconstruction qui tiennent compte des droits humains devrait être reconnue explicitement, notamment en appelant à faire d'une « culture des droits humains » une composante fondamentale de la consolidation de la paix¹¹.

9. En outre, le Commissaire souligne que l'agression menée par la Russie, qui a commencé par l'invasion et l'annexion illégale de la Crimée en 2014 et qui s'est aggravée avec l'invasion à grande échelle de l'Ukraine le 24 février 2022, est une guerre contre les valeurs. C'est une menace existentielle au tissu de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit qui a été minutieusement constitué en Europe depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Si l'on ne traite pas la question des violations des droits humains dans le processus de paix, tout accord ainsi conclu sera fragile. Le fait d'ignorer les droits humains dans ce processus finirait inévitablement par affaiblir la paix et la sécurité démocratique non seulement en Ukraine, mais dans toute l'Europe.
10. Le présent mémorandum ne couvre qu'une partie du large éventail de questions liées aux droits humains et au droit international humanitaire que soulève la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. À cet égard, le Commissaire renvoie aux travaux menés précédemment sur les droits humains en lien avec la guerre en Ukraine, y compris par ses prédécesseurs¹².

Dix éléments essentiels d'une feuille de route en matière de droits humains pour parvenir à une paix juste, durable et effective et pour le redressement de l'Ukraine

I. Obligation de rendre des comptes

11. Les auteurs de violations graves du droit international des droits de l'homme doivent être tenus de rendre des comptes. Le Commissaire considère que ce principe devrait être au cœur de tous les pourparlers pour une paix juste et durable, et qu'aucun compromis ne saurait être fait à ce sujet dans les éventuelles négociations de paix.
12. Le Commissaire salue les efforts déployés par la communauté internationale pour amener les dirigeants politiques et militaires de la Russie à rendre des comptes pour la guerre d'agression que mène ce pays contre l'Ukraine et pour les nombreux autres crimes internationaux commis à l'encontre de l'Ukraine pendant cette guerre. La décision récemment adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'autoriser le lancement du processus de création du Tribunal spécial représente une étape décisive dans la poursuite de cet objectif¹³. Ce Tribunal sera institué sous l'égide du Conseil de l'Europe et aura pour mandat de poursuivre les hauts dirigeants politiques et militaires responsables de la planification, de la préparation, du lancement ou de l'exécution du crime d'agression contre l'Ukraine. Cette instance devrait être opérationnelle en 2026¹⁴.

¹⁰ « Human Rights and Conflict Resolution in Context: Colombia, Sierra Leone, and Northern Ireland » ((Les droits humains et la résolution des conflits en contexte : Colombie, Sierra Leone et Irlande du Nord). Babbitt, E., Lutz, E., Syracuse, New York (2009) ; « Human Rights and Conflict Resolution from the Practitioners' Perspectives » (Droits humains et résolution des conflits du point de vue des praticiens), [article](#), Lutz, E., Babbitt, E., Hannum, H., Fletcher Forum of World Affairs, (2011).

¹¹ « The Human Rights Field Operation. Law, Theory and Practice » (Le domaine des droits humains. Loi, théorie et pratique), O'Flaherty, M. (ed.), Ashgate, 2007, p. 2.

¹² Voir le [Mémorandum](#) sur les conséquences de la guerre en Ukraine en matière de droits humains publié par la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, CommDH(2022)18, 8 juillet 2022 ; « La Commissaire attire l'attention sur la lutte des Tatars de Crimée pour les droits humains », [rapport](#) de la Commissaire Dunja Mijatović (en anglais uniquement), CommDH(2023)10, 18 avril 2023. Pour d'autres travaux de l'institution du Commissaire sur la guerre en Ukraine depuis 2014, voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/thematic-work/war-in-ukraine> et <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/country-work/ukraine>.

¹³ 134^e session du Comité des Ministres (Luxembourg, 14 mai 2025) - 2. Rôle du Conseil de l'Europe dans le nouveau contexte géopolitique - a. Action du Conseil de l'Europe en soutien à l'Ukraine : présent et avenir, [décisions](#), CM/Del/Dec(2025)134/2a, 14 mai 2025.

¹⁴ [Questions fréquemment posées](#) - Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

13. Parallèlement, dans l'objectif général de faire progresser la lutte mondiale contre l'impunité et de dissuader les États de commettre des actes d'agression, le Commissaire encourage les États membres qui sont Parties au Statut de Rome à soutenir la proposition d'amendement visant à développer la juridiction de la Cour pénale internationale (CPI) à l'égard du crime d'agression en appliquant à ce dernier le régime juridictionnel appliqué pour d'autres crimes¹⁵. Le Commissaire souligne en outre l'enquête sur la situation en Ukraine actuellement menée par la CPI, qui a été ouverte en mars 2022 sur la base d'un renvoi soumis par 43 États parties concernant des crimes qui auraient été commis dans le cadre de la situation en Ukraine depuis le 21 novembre 2013. Il note, en particulier, que la CPI a émis des mandats d'arrêt à l'encontre de hauts responsables politiques et militaires russes, y compris le Président, pour diverses catégories de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.
14. Le Commissaire note que les pourparlers de paix pourraient soulever la question des amnisties. Il rappelle que le droit international interdit sans exception les amnisties pour les atteintes graves au droit international humanitaire, qui, en outre, sont imprescriptibles. Il souligne également que le droit international tend de plus en plus à considérer ces amnisties comme inacceptables car incompatibles avec l'obligation universellement reconnue pour les États de poursuivre et de punir les auteurs de violations graves des droits humains fondamentaux¹⁶. Le Commissaire soutient cette conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme et estime que les responsables politiques ne devraient pas approuver les amnisties pour les atteintes graves au droit international humanitaire, ni soutenir toute autre proposition qui pourrait entraîner une impunité pour de tels actes.
15. M. O'Flaherty salue la mise en œuvre du principe juridique international de compétence universelle, en vertu duquel les juridictions internes des États tiers peuvent poursuivre les auteurs de crimes internationaux, indépendamment du lieu où ces derniers ont été commis ou de la nationalité des victimes ou des auteurs. À la connaissance du Commissaire, pas moins de vingt pays ont engagé des poursuites pour des crimes internationaux commis par les forces russes sur le territoire de l'Ukraine depuis le début de la guerre¹⁷. Il encourage les États membres du Conseil de l'Europe à appliquer leurs lois relatives à la compétence universelle pour garantir que les auteurs de crimes internationaux ne restent pas impunis, notamment lorsqu'ils sont présents sur leur territoire.
16. Pour le moment, les procédures pénales relatives aux crimes de guerre commis à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie sont majoritairement traitées par le système judiciaire ukrainien. Le Bureau du Procureur général de l'Ukraine enquête actuellement sur plus de 150 000 affaires visant principalement des auteurs directs présumés et des soldats de rang inférieur. Étant donné que ces procédures judiciaires sont essentielles pour faire valoir les droits des victimes à la justice, il convient de soutenir la capacité nationale de l'Ukraine à mener des enquêtes et des poursuites. Le Commissaire prend note des difficultés évoquées par certaines sources à cet égard, telles que la charge de travail considérable évoquée ci-dessus et l'insuffisance des ressources humaines et matérielles¹⁸. Par ailleurs, la participation effective des victimes et de leurs proches aux enquêtes sur les crimes internationaux russes, y compris les proches des victimes de disparition forcée, devrait être garantie. À ce sujet, le Commissaire se félicite de la création, par le Bureau du Procureur général de l'Ukraine, du Centre de coordination pour les victimes et les témoins de crimes de guerre, qui propose une assistance psychologique, sociale et juridique aux victimes et aux témoins.
17. Le Commissaire souligne que la plupart des procès pour crime de guerre ayant abouti à des condamnations de soldats russes par des tribunaux ukrainiens se sont déroulés par contumace. Bien que de tels procès puissent soulever des préoccupations concernant le respect du droit à un procès équitable, le Commissaire rappelle sa position sur leur conformité

¹⁵ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, [Proposition](#) d'amendement, réf. C.N.162.2025.TREATIES-XVIII.10, 4 avril 2025.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Marguš c. Croatie*, Requête n° 4455/10, [arrêt](#) de la Grande Chambre du 27 mai 2014, paragraphes 134 à 139.

¹⁷ « Situation des droits humains dans les territoires de l'Ukraine temporairement contrôlés ou occupés par la Fédération de Russie », [rapport](#) de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, SG/Inf(2024)18, 24 mai 2024, paragraphe 90.

¹⁸ Ibid, paragraphe 93.

aux normes des droits humains¹⁹, faisant observer qu'ils peuvent réduire le risque que les auteurs n'échappent à la justice, qu'ils permettent de préserver la qualité des preuves et de présenter ces preuves au public et que, dans certains cas, ils offrent la possibilité aux victimes de demander réparation. Les procès par contumace ne sont pas intrinsèquement inéquitable et peuvent être acceptables dès lors que les garanties d'un procès équitable pour l'accusé·e, définies par la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, sont respectées. Ainsi, il convient notamment de s'assurer que tous les efforts pouvant raisonnablement être déployés pour porter la procédure à la connaissance de l'accusé·e le sont effectivement, que les garanties d'un procès équitable, y compris le droit à un recours, sont protégées, et que, dans les cas où l'accusé·e n'a pas pu assister au procès, il ou elle bénéficie de la possibilité d'obtenir un nouveau procès ultérieurement. Le Commissaire invite les autorités ukrainiennes à s'assurer que ces normes sont respectées. Dans ce contexte, il prend note des préoccupations et recommandations exprimées par diverses organisations de la société civile ukrainienne²⁰.

18. Bien que la Russie ne soit plus membre du Conseil de l'Europe depuis le 16 mars 2022²¹, elle reste liée par ses obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle est notamment tenue d'exécuter les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme concernant les faits survenus jusqu'au 16 septembre 2022 – date à laquelle elle a cessé d'être Partie à la Convention. Actuellement, 2 940 arrêts rendus par la Cour à l'égard de la Russie ne sont pas exécutés, dont 246 arrêts de principe. Le Commissaire souligne que la Russie reste soumise à l'obligation inconditionnelle de payer la satisfaction équitable accordée par la Cour²² et d'adopter les mesures individuelles et générales nécessaires. Dans des décisions adoptées en mars 2025, le Comité des Ministres, pour sa part, a invité instamment les autorités russes à prendre des mesures spécifiques, notamment à l'égard des prisonniers ukrainiens, dans l'exécution de l'arrêt rendu en l'affaire interétatique *Ukraine c. Russie* relative à la Crimée²³.
19. Le Commissaire estime que l'obligation de rendre des comptes non seulement est essentielle pour réparer les injustices commises par le passé, mais qu'elle concerne également l'avenir dans la mesure où elle devrait favoriser la paix et la stabilité²⁴. Il fait néanmoins observer qu'à elle seule, la justice pénale ne permettra pas d'atteindre cet objectif. En conséquence, les éventuels pourparlers de paix pourraient ouvrir la voie à d'autres initiatives et mécanismes relatifs à la justice transitionnelle fondés notamment sur le droit à la vérité. Au-delà de la question de la réparation, qui est traitée dans la section suivante, on pourrait aussi, dans ce cadre, avoir recours à des mesures non judiciaires, telles que la recherche de la vérité, la commémoration, la réconciliation et les garanties de non-répétition. Ces mesures devraient être adaptées au contexte d'un conflit interétatique et constituer un moyen de remédier aux conséquences des violations et abus flagrants des droits humains et atteintes graves au droit international humanitaire commis pendant la guerre. Elles sont particulièrement importantes pour les victimes de la guerre.

II. Mécanismes de réparation pour les victimes

20. Le Commissaire souligne que toutes les victimes des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine devraient obtenir réparation. Ce principe essentiel devrait guider tous les pourparlers de paix afin que toutes les victimes aient l'assurance d'obtenir réparation un jour.

¹⁹ Voir le [discours](#) prononcé par le Commissaire lors de Conférence informelle des ministres de la Justice du Conseil de l'Europe sur la responsabilité en Ukraine, le 5 septembre 2024 (en anglais uniquement).

²⁰ « In Absentia Procedure : the [Concept](#) of Amendments to National Legislation Ukraine » (Procédure par contumace : approche des amendements à la législation ukrainienne), Ukrainian Legal Advisory Group.

²¹ [Résolution](#) CM/Res(2022)2 sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 16 mars 2022.

²² [Registre](#) de la satisfaction équitable concernant la Fédération de Russie.

²³ *Ukraine c. Russie (concernant la Crimée)* (Requête n° 20958/14+), [Décisions](#), Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 1521^e réunion, 4-6 mars 2025.

²⁴ « Peacebuilding, sustaining peace and transitional justice » (La justice transitionnelle pour la construction et la pérennisation de la paix), [document thématique](#), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), p. 2.

21. Le Conseil de l'Europe a déjà déployé d'importants efforts pour garantir l'indemnisation de toutes les victimes. Le Registre des dommages pour l'Ukraine est désormais opérationnel, et la liste des catégories de demandes d'indemnisation éligibles a été allongée. De fait, le Registre prévoit depuis peu la possibilité de demander réparation pour les lésions corporelles graves, la violence sexuelle, la torture ou la privation de liberté, outre les dommages ou la destruction de biens immobiliers résidentiels et le décès d'un membre de la famille proche. Quelque 20 256 demandes ont déjà été reçues²⁵, et l'on estime que le nombre total de demandes qui seront déposées à l'avenir pourrait s'élever à plusieurs millions²⁶.
22. Le Commissaire se félicite des progrès accomplis dans la mise en place du Registre et recommande de prévoir un soutien suffisant pour le lancement des catégories de demandes restantes²⁷. Le Registre devrait bénéficier de ressources qui soient en adéquation avec le nombre élevé de demandes attendues à l'avenir. Le Commissaire soutient également la création d'une commission des demandes, qu'il considère comme la prochaine étape fondamentale, et salue les progrès accomplis à cet égard par le Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer un traité international portant création d'une Commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine.
23. Le Commissaire prend note des préoccupations qui lui ont été rapportées par les organisations de la société civile venant en aide aux victimes en Ukraine selon lesquelles le Registre ne reçoit que des demandes en lien avec des faits qui se sont produits après le 24 février 2022. Il est vrai que ce dernier a été créé en vertu d'un accord qui n'autorisait que les demandes d'indemnisation portant sur les dommages, les pertes ou les préjudices causés le 24 février 2022 ou à partir de cette date²⁸. Cependant, l'on ne saurait ignorer le fait que l'agression de la Russie contre l'Ukraine a commencé en 2014²⁹, faisant d'innombrables victimes de graves violations des droits humains qui n'ont toujours pas obtenu réparation. À cet égard, le Commissaire encourage les États membres du Conseil de l'Europe à s'assurer que toutes les victimes de l'agression de la Russie depuis 2014 peuvent être indemnisées.
24. Il convient également de souligner que l'Ukraine a déjà mis en place des mécanismes nationaux pour indemniser certaines victimes, telles que les personnes dont le logement a été endommagé ou détruit³⁰. Le Commissaire salue les initiatives prises par l'Ukraine pour venir en aide de toute urgence aux victimes. Il recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de soutenir ce pays dans l'indemnisation des victimes les plus vulnérables, comme celles qui ont perdu leur logement ou ont été blessées à la suite d'attaques russes.
25. Le Commissaire rappelle en outre que la réparation effective ne se limite pas à l'indemnisation ; elle englobe également la restitution, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition. Toutes ces formes de réparation doivent être reflétées et mises en œuvre conformément à l'interprétation globale dont elles font l'objet dans les normes internationales concernant chacune d'elles³¹. Comme l'a reconnu l'Assemblée générale des Nations Unies, la

²⁵ 1^{er} [Rapport](#) trimestriel 2025 du Conseil de la Conférence des Participants au Registre des dommages pour l'Ukraine.

²⁶ Voir « Register of Damage for Ukraine: Frequently Asked Questions » (Registre des dommages pour l'Ukraine : foire aux questions), <https://rd4u.coe.int/en/faq/general>

²⁷ Voir la [liste](#) complète des catégories des demandes d'indemnisation admissibles pour l'inscription au Registre.

²⁸ [Résolution](#) CM/Res(2023)3 établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée le 12 mai 2023.

²⁹ Comme l'a souligné l'APCE du Conseil de l'Europe : « [L']agression en cours est le prolongement de l'agression commencée le 20 février 2014, qui comprenait l'invasion, l'occupation et l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie. » [Résolution](#) 2482 (2023) Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ; Voir également les Résolutions [2556](#) (2024) et [2598](#) (2025)). En outre, s'agissant de la Crimée, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la Russie exerçait un contrôle effectif sur ce territoire depuis le 27 février 2014 [\[Ukraine c. Russie](#) (déc.)], §335], dans le cadre duquel de nombreuses violations ont été commises, comme l'a également confirmé la Cour ([Ukraine c. Russie](#) [GC]). Voir aussi le [rapport](#) du Commissaire intitulé « Crimean Tatars' struggle for human rights. » (La lutte des Tatars de Crimée pour leurs droits humains).

³⁰ [E-Recovery](#): State Support Programme for Owners of Housing Destroyed or Damaged by Military Hostilities (E-redressement : Programme d'aide de l'État destiné aux propriétaires de logements détruits ou endommagés par les hostilités militaires).

³¹ [Résolution](#) 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies : « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits

Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, y compris de l'agression commise contre ce pays en violation de la Charte des Nations Unies, ainsi que de toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et elle doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits³².

III. Prisonniers, enfants et personnes disparues

26. Des organes indépendants de suivi des droits humains, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine, ont établi que les autorités russes avaient soumis les prisonniers de guerre ukrainiens à des actes de torture et à de mauvais traitements de façon généralisée et systématique, et ce, à toutes les étapes de la détention, et qu'elles avaient refusé l'accès aux centres de détention aux observateurs indépendants³³. Des personnalités publiques en Russie auraient explicitement appelé à l'adoption de traitements inhumains et à l'exécution des prisonniers de guerre ukrainiens, souvent en employant des termes déshumanisants³⁴. Le HCDH a aussi recueilli des éléments attestant de nombreux cas d'exécution de prisonniers de guerre ukrainiens³⁵.
27. Outre les prisonniers de guerre, des civils ukrainiens ont aussi été détenus illégalement ou arbitrairement en Russie et sur les territoires occupés par la Russie en Ukraine. Le HCDH a recensé plus de 1 200 détentions de ce type, bien que le nombre réel soit probablement plus élevé. Selon certaines estimations, il pourrait y avoir jusqu'à 7 000 civils ukrainiens portés disparus ou détenus illégalement en Russie dans le cadre de la guerre, y compris des civils transférés depuis les territoires temporairement contrôlés ou occupés par la Russie vers des centres de détention situés en Russie³⁶. Plutôt que de se dérouler de manière officielle, ces détentions sont souvent des détentions au secret ; elles peuvent aussi avoir lieu dans des lieux non officiels. De nombreux civils libérés par les Russes ont livré aux organes de suivi des droits humains des Nations Unies des témoignages crédibles faisant état d'actes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants.
28. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est rendu au Centre ukrainien de coordination chargé du traitement des prisonniers de guerre, qui est chargé de la question des échanges et des libérations de détenus ukrainiens se trouvant en Russie. Entre le début de l'invasion à grande échelle et le mois de mai 2025, l'Ukraine et la Russie ont procédé à 65 échanges de personnes détenues par chacune des deux parties. Il s'agissait essentiellement de prisonniers de guerre (4 379 personnes à la fin du mois d'avril 2025), seuls 173 civils ayant été libérés (130 hommes et 43 femmes). En mai 2025, les deux parties ont échangé 880 prisonniers de guerre et 120 civils chacune.

de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire » ; [Lignes directrices](#) intitulées « Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme », Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 30 mars 2011.

³² [Résolution](#) A/ES-11/L.6 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Agression contre l'Ukraine : recours et réparation ».

³³ « 40^e [rapport](#) périodique sur la situation relative aux droits de l'homme en Ukraine : traitement des prisonniers de guerre et mise à jour sur la situation relative aux droits humains, 1^{er} juin – 31 août 2024 », Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), 1^{er} octobre 2024 ; [Rapport](#) de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/79/549), 29 octobre 2024. Voir également le [rapport](#) d'Amnesty International intitulé « A deafening silence : Ukrainians held incommunicado, forcibly disappeared and tortured in Russian captivity » (Un assourdissant silence : des Ukrainiens détenus au secret, victimes de disparitions forcées et torturés en captivité en Russie).

³⁴ 40^e [rapport](#) périodique, HCDH, op. cit.

³⁵ Voir, par exemple, « [Report](#) on the human rights situation in Ukraine, 1 December 2023 to 29 February 2024 » (Rapport sur la situation relative aux droits humains en Ukraine, 1^{er} décembre-29 février 2024), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, paragraphes 54 à 57.

³⁶ « Proposals of the Center for Civil Liberties Concerning Methods of Exerting Pressure on the Russian Federation for the Release of Ukrainian Civilians Unlawfully Detained by the Russian Side in the Context of the Armed Conflict (A Strategy for the Release of Civilians) » (Propositions de méthodes émises par le Centre des libertés civiles pour exercer des pressions sur la Fédération de Russie afin qu'elle libère les civils ukrainiens détenus illégalement dans le contexte du conflit armé – Stratégie pour la libération des civils), [rapport](#), Center for Civil Liberties, mars 2024.

29. Le Commissaire note que des milliers d'enfants ukrainiens ont été emmenés ou se sont retrouvés en Fédération de Russie ou dans les territoires ukrainiens occupés par la Russie, et que cette dernière a porté atteinte à leurs droits humains en ne rendant pas la grande majorité d'entre eux à leur famille ou à leurs tuteurs légaux en Ukraine³⁷. Certains des enfants ukrainiens emmenés en Russie se sont vu octroyer la nationalité russe, et une partie d'entre eux ont été adoptés, une pratique soutenue par les responsables publics russes. Le Commissaire souligne en outre que les enfants détenus en Russie ou dans des territoires occupés par la Russie seraient soumis à un enseignement militarisé et à un endoctrinement visant à leur inculquer une vision pro-russe du monde, ainsi qu'à un récit historique qui dénigre l'identité ukrainienne. Les autorités russes refusant que les organisations internationales et les mécanismes de suivi des droits humains entrent en contact avec ces enfants et ne souhaitant pas coopérer pour faciliter leur rapatriement, la restitution de chacun d'eux à sa famille s'avère extrêmement difficile. Selon des informations communiquées par les autorités ukrainiennes, sur les 19 546 enfants victimes de déportation illégale et de transfert forcé vers la Russie, le Bélarus ou les territoires ukrainiens temporairement occupés recensés depuis 2022, seuls 1 347 ont été rapatriés à ce jour³⁸.
30. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant protège le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale. Les transferts forcés de personnes protégées et la modification du statut personnel des enfants, y compris de leur nationalité, par une puissance occupante sont en outre interdits par les articles 49 et 50 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Le Commissaire souligne que de telles pratiques peuvent relever du crime contre l'humanité de « déportation ou transfert forcé de population³⁹ » et que la CPI a émis des mandats d'arrêt à l'encontre de hauts responsables russes soupçonnés des crimes de guerre de « déportation illégale de population » et de « transfert illégal de population » de certaines zones occupées de l'Ukraine vers la Fédération de Russie, ces crimes ayant été commis contre des enfants ukrainiens⁴⁰.
31. Le Commissaire se félicite de la nomination de l'Envoyée spéciale du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation des enfants d'Ukraine et de ses travaux sur le sort des enfants ukrainiens⁴¹. Il prend note, en outre, des activités menées par la Commission internationale pour les personnes disparues (ICMP) pour retrouver la trace des personnes portées disparues en Ukraine, notamment les enfants⁴².
32. Le Registre unifié des personnes disparues dans des circonstances particulières de l'Ukraine, créé en avril 2023 au sein du ministère ukrainien de l'Intérieur et placé sous la tutelle du Bureau du Commissaire aux personnes disparues dans des circonstances particulières, recense les personnes disparues dans un tel contexte. Ces circonstances englobent les conflits armés, l'occupation temporaire et les situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou de l'activité humaine. Au mois de février 2025, près de 63 000 personnes étaient recherchées.
33. Le Commissaire constate que bien trop souvent, la nécessité de résoudre et de prévenir les cas de disparitions de personnes n'est pas suffisamment prise en compte dans les processus de paix. Comme souligné par le CICR, la non-résolution de la question des personnes disparues peut constituer un obstacle à une paix durable en entretenant la méfiance et le

³⁷ « Il est urgent d'agir pour réunir les enfants ukrainiens transférés en Russie et dans les territoires occupés par la Russie avec leurs familles », [déclaration](#) de la Commissaire Dunja Mijatović, 6 mars 2023.

³⁸ « Bring Kids Back UA » (Ramener les enfants en Ukraine), [plan d'action](#) stratégique lancé par le Président de l'Ukraine.

³⁹ « [Report](#) on violations and abuses of international humanitarian and human rights law, war crimes and crimes against humanity, related to the forcible transfer and/or deportation of Ukrainian children to the Russian Federation » (rapport sur les violations du droit international humanitaire et des droits humains et les atteintes à ces droits, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité liés au transfert forcé et à la déportation d'enfants ukrainiens vers la Fédération de Russie), Mécanisme de Moscou de l'OSCE, ODIHR.GAL/37/23/Rev.1/Corr.1, 4 mai 2023.

⁴⁰ « Situation en Ukraine : les juges de la CPI délivrent des mandats d'arrêt contre Vladimir Vladimirovitch Poutine et Maria Alekseïevna Lvova-Belova », [communiqué de presse](#), Cour pénale internationale, 17 mars 2023.

⁴¹ [Site internet](#) de l'Envoyée spéciale du Secrétaire Général sur la situation des enfants d'Ukraine.

⁴² <https://icmp.int/the-missing/where-are-the-missing/ukraine/>

ressentiment entre les communautés et les anciennes parties au conflit⁴³. Le Commissaire rappelle qu'en vertu du droit international humanitaire, toutes les parties à un conflit ont l'obligation de tout mettre en œuvre pour rechercher les personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit et de faciliter de telles recherches. Le fait de ne pas divulguer d'informations sur le sort réservé aux personnes disparues et le lieu où elles se trouvent peut équivaloir à la disparition forcée.

34. Le Commissaire soutient le point de vue selon lequel tous les pourparlers de paix devraient aborder les questions de la libération de tous les prisonniers de guerre et de tous les civils détenus, y compris ceux qui, auparavant, étaient incarcérés ou placés dans des établissements psychiatriques ou autres, ainsi que de la recherche des personnes disparues et du retour inconditionnel de tous les enfants ukrainiens transférés en Russie, au Bélarus ou dans des territoires occupés d'Ukraine⁴⁴. Tandis que le droit international humanitaire prévoit que tous les prisonniers de guerre devraient être renvoyés sans délai dans leur pays après l'arrêt des hostilités, le Commissaire considère que la libération et le renvoi immédiats, avant même la cessation des hostilités, de tous les prisonniers de guerre et civils détenus, y compris les enfants, pourrait contribuer à instaurer une certaine confiance et devrait favoriser les pourparlers de paix. En outre, les ressortissant·es russes condamné·es en Russie à des peines d'emprisonnement ou en attente de jugement après avoir fait des déclarations et mené des actions contre la guerre devraient également être libéré·es⁴⁵. Au minimum, les acteurs pertinents, tels que le Comité international de la Croix rouge (CICR) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), devraient pouvoir avoir pleinement accès à toutes les personnes détenues en Russie en lien avec la guerre et recevoir une liste complète précisant leurs noms, le lieu où elles se trouvent et leur état de santé. Ces mesures devraient englober l'accès aux dossiers et informations sur les enfants ukrainiens emmenés en Russie et dans les territoires occupés par les Russes afin de permettre leur identification et leur localisation.

IV. Personnes déplacées à l'intérieur du pays et réfugiés

35. Selon les données fournies par les autorités ukrainiennes, plus de 10 millions de personnes restent touchées par des déplacements à grande échelle dus à la guerre. Outre les millions d'Ukrainiens ayant trouvé refuge à l'étranger, ce chiffre inclut 4,6 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), qui sont donc restées en Ukraine. La plupart des PDI sont originaires de territoires d'Ukraine temporairement occupés par la Russie et résident actuellement dans les régions ukrainiennes de Dnipropetrovsk, Kharkiv et Kyiv. La guerre les a contraintes à quitter leur logement et a porté atteinte à leurs droits humains, tels que le droit à la santé, au logement, au travail, à la vie privée et familiale et à l'accès aux services sociaux. Le Commissaire note que l'Ukraine, avec le soutien de la communauté internationale, en particulier celui de l'Union européenne (UE), a pu verser aux PDI des salaires et des pensions et leur assurer des services publics de base.
36. Le Commissaire constate que depuis la suppression, en décembre 2024, du ministère de la Réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine, aucun ministère ou organe gouvernemental n'est spécifiquement chargé des questions relatives à la situation des PDI en Ukraine. Celles-ci semblent relever de la compétence du nouveau ministère de l'Unité

⁴³ « The ICRC is registering unprecedented numbers of missing persons » (Le CICR enregistre actuellement un nombre sans précédent de personnes portées disparues), [déclaration](#), Comité international de la Croix rouge (CICR), Réunion informelle de la plénière pour entendre un exposé sur les personnes disparues, 79^e Session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 2 avril 2025. Le [document thématique](#) sur les « Personnes disparues et victimes de disparition forcée en Europe », publié par le Bureau du Commissaire, contient des recommandations détaillées sur divers aspects de l'examen et du traitement de tous les cas de personnes disparues et de disparitions forcées. Voir également « [Guidance](#) for mediators on addressing the fate of missing persons » (Lignes directrices à l'intention des médiateurs sur l'élucidation du sort des personnes disparues), CICR, Genève, juin 2024.

⁴⁴ Voir, par exemple, « Joint [Statement](#) on the United States-Ukraine Meeting in Jeddah » (déclaration conjointe sur la réunion entre les États-Unis et l'Ukraine à Jeddah, 11 mars 2025. Voir également « People First » (Les civils d'abord), une [campagne](#) de la société civile ukrainienne en faveur de la libération des personnes retenues prisonnières à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

⁴⁵ « The role of human rights in peace and mediation processes » (Le rôle des droits humains dans les processus de paix et de médiation), [discours](#), Ilse Brands Kehris, Sous-Secrétaire générale aux droits de l'homme des Nations Unies, 22 juin 2022.

nationale, mais aussi de celle du ministère du Développement des communautés et des territoires de l'Ukraine et du ministère de la Politique sociale, les responsabilités étant réparties de façon peu claire entre ces différents acteurs. Bien qu'un Centre de coordination chargé de garantir les droits et libertés des personnes déplacées à l'intérieur du pays ait été créé en avril 2023 pour faciliter la coordination des activités des organes exécutifs visant à protéger les droits des PDI, il ne s'agit que d'un organe consultatif temporaire. Le Commissaire est d'avis que la responsabilité de toutes les questions de droits humains relatives aux PDI devrait être clairement confiée à une autorité gouvernementale et invite l'Ukraine à prendre des mesures en ce sens.

37. Seule une paix juste et durable peut constituer une base solide pour le retour des personnes réfugiées et des PDI ukrainiennes. Le Commissaire considère que le respect des droits humains doit être au cœur de toute planification du retour de ces personnes, y compris dans le cadre de toute discussion autour du processus de paix. Toutes les personnes déplacées en raison du conflit ont le droit de regagner leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, et ce, dans la sécurité et la dignité. Tous les retours doivent résulter d'une décision prise en toute connaissance de cause et de manière réellement volontaire, sur la base d'informations exactes communiquées par les autorités, et sans aucune pression juridique, physique ou psychologique induite. Dans le même temps, les personnes qui ne sont pas en mesure de revenir ou qui choisissent de ne pas le faire devraient se voir donner une véritable possibilité de s'intégrer dans leur communauté d'accueil ou dans toute autre communauté de leur choix. Le Commissaire souligne en outre les diverses recommandations émises par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe concernant les PDI et les personnes réfugiées⁴⁶.
38. S'agissant des Ukrainiens bénéficiant actuellement d'une protection dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe, y compris dans le cadre de régimes de protection temporaire, le Commissaire estime que ce type de protection est octroyé en reconnaissance du fait que ses bénéficiaires ne peuvent pas, pour le moment, retourner dans leur pays dans des conditions sûres et durables. Il convient donc de la proposer aussi longtemps que la situation l'exigera. À cet égard, M. O'Flaherty note que le 4 mars 2022, l'UE a activé la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (la « Directive sur la protection temporaire ») en faveur des personnes déplacées à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Cette protection temporaire de l'UE, initialement prévue pour une période d'un an, a ensuite été prolongée à plusieurs reprises, chaque fois pour une année supplémentaire. Le 13 juin 2025, la mise en œuvre de la Directive sur la protection temporaire a encore une fois été prolongée d'une année (jusqu'au 4 mars 2027), alors qu'était annoncé, dans le même temps, l'engagement d'une réflexion sur une stratégie relative à la sortie progressive de la protection temporaire lorsque « les conditions en Ukraine permettront de mettre fin à la protection temporaire⁴⁷ ». Le Commissaire considère également qu'il conviendrait, dès à présent, d'envisager des mesures pour le moment où la protection temporaire cessera afin de protéger le droit des Ukrainiens au respect de la vie privée et familiale, en tenant compte de la situation de chacun d'eux en termes de vie de famille et d'intégration.
39. Les États devraient planifier leurs programmes d'aide aux bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire indépendamment des discussions politiques en cours, en gardant à l'esprit que les besoins en la matière pourraient perdurer un long moment encore⁴⁸. Dans une telle situation, les États doivent respecter pleinement le principe selon lequel le retour doit être véritablement volontaire. Le Commissaire note que certains États ont pris des initiatives visant à réduire l'aide apportée aux Ukrainiens, peut-être dans l'idée de les inciter à retourner rapidement dans leur pays. Il met en garde contre le fait que certaines mesures peuvent causer une pression induite sur une partie des bénéficiaires d'une protection dans des États membres du Conseil de l'Europe, et en particulier sur les plus vulnérables d'entre eux, tels que les

⁴⁶ [Résolution](#) 2562 (2024) « Un appel urgent à l'Europe et à ses partenaires : envisager des solutions politiques immédiates et à long terme en soutien aux personnes déplacées d'Ukraine », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 27 juin 2024.

⁴⁷ Voir la [Décision d'exécution du Conseil](#) prolongeant la protection temporaire pour une année supplémentaire ; la [Proposition de recommandation du Conseil](#) relative à une approche coordonnée de la sortie progressive du régime de protection temporaire ; et la [Communication](#) intitulée « Une voie à suivre européenne prévisible et commune pour les Ukrainiens dans l'UE » qui définit le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent les deux propositions.

⁴⁸ Directive de l'UE sur la protection temporaire, article 2(c).

personnes âgées ou en situation de handicap, ce qui n'est pas compatible avec le principe de retour volontaire. Ces mesures peuvent entraîner des retours précipités, qui risquent d'exposer les personnes concernées à des violations de leurs droits humains. À cet égard, le Commissaire se félicite de l'engagement pris par le ministre de l'Unité nationale ukrainienne de créer les conditions nécessaires au retour volontaire en Ukraine des Ukrainiens qui vivent à l'étranger, y compris au moyen de l'initiative des « Centres pour l'unité », axée sur le conseil, l'information et l'accès à une aide juridique concernant les questions du retour ou de la prolongation du séjour à l'étranger.

V. Personnes vivant dans les territoires temporairement occupés

40. Comme indiqué dans le rapport 2024 de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur la situation des droits humains dans les territoires de l'Ukraine temporairement contrôlés ou occupés par la Fédération de Russie⁴⁹, la Russie contrôle partiellement ou occupe les régions de Donetsk, de Kherson, de Louhansk et de Zaporijia, ainsi que la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol. En septembre 2022, elle a organisé de prétendus « référendums », tentant par ce biais d'annexer illégalement les régions de Donetsk, de Kherson, de Louhansk et de Zaporijia, en violation des principes et des normes du droit international⁵⁰.
41. Au mépris des obligations internationales incombant aux puissances occupantes, la Russie a commencé à imposer ses systèmes juridique, politique et administratif dans ces régions et a eu recours à divers moyens pour obliger les habitants à acquérir la nationalité russe⁵¹. En vertu d'un décret promulgué par le Président de la Russie au début de l'année 2025, les habitants ukrainiens ont été contraints de demander des passeports russes, sous peine d'être expulsés⁵². Il semblerait que l'occupation se déroule dans un climat de violence et de peur généralisées, et que de nombreuses violations graves du droit international des droits humains et du droit international humanitaire ont été commises dans ce contexte. L'impunité pour les violations des droits humains reste généralisée⁵³. Le Commissaire note qu'il y a actuellement quatre affaires interétatiques et 7 400 requêtes individuelles pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui seraient toutes en lien avec les événements s'étant produits en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et avec les opérations militaires russes menées sur le territoire ukrainien depuis le 24 février 2022⁵⁴.
42. Le Commissaire déplore le fait que les organisations et mécanismes régionaux et internationaux chargés de surveiller la situation des droits humains et d'enquêter sur les violations de ces droits ne disposent toujours pas d'un accès physique sûr et sans entrave aux territoires de l'Ukraine contrôlés ou occupés par la Russie, ainsi que la dégradation générale de l'accès à l'information sur la situation des droits humains sur ces territoires⁵⁵.
43. La Russie est légalement tenue de respecter les droits humains et le droit international humanitaire sur les territoires de l'Ukraine qu'elle contrôle ou occupe⁵⁶. Le Commissaire considère que les mécanismes et groupes régionaux et internationaux reconnus qui sont chargés du suivi des droits humains devraient se voir donner un accès immédiat, sûr et sans entrave à tous les territoires ukrainiens contrôlés ou occupés par la Russie. La situation relative

⁴⁹ « Situation des droits humains dans les territoires de l'Ukraine temporairement contrôlés ou occupés par la Fédération de Russie », [rapport](#) de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, SG/Inf(2024)18, 24 mai 2024.

⁵⁰ Ibid., paragraphe 9.

⁵¹ Les habitants des régions occupées ont indiqué que sans passeport russe, ils étaient privés d'accès aux soins de santé ou à d'autres services de base, par exemple, ou qu'ils ne pouvaient ni acheter ni vendre des biens immobiliers. Voir le « 40^e [rapport](#) périodique... », HCDH, op. cit., paragraphe 91 ; le « 41^e [rapport](#) périodique sur la situation des droits de l'homme en Ukraine : traitement des prisonniers de guerre et mise à jour sur la situation relative aux droits de l'homme, 1^{er} septembre-30 novembre 2024, HCDH, 31 décembre 2024, paragraphe 81 (en anglais uniquement).

⁵² « Get a Passport or Leave: Russia's Ultimatum to Ukrainians » (Prenez la nationalité ou partez : l'ultimatum de la Russie aux Ukrainiens), [article](#), Human Rights Watch, 25 mars 2025.

⁵³ Ibid., paragraphe 10.

⁵⁴ [Fiche](#) pays pour la presse : Russie, Unité presse de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵⁵ « Situation des droits humains dans les territoires de l'Ukraine temporairement contrôlés ou occupés par la Fédération de Russie », [rapport](#) de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, SG/Inf(2024)18, 24 mai 2024.

⁵⁶ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire interétatique *Ukraine c. Russie (Crimée)*, Requêtes n° [20958/14](#) et [38334/18](#), [arrêt](#) de la Grande Chambre du 25 juin 2024.

aux droits humains des personnes vivant dans des régions ukrainiennes temporairement occupées par la Russie, dans la mesure où ces zones pourraient rester sous occupation temporaire, doit être prise en considération dans les pourparlers de paix.

44. Le Commissaire note que le ministère de la Réintégration des territoires temporairement occupés d'Ukraine a été dissous en 2024 et remplacé par le ministère de l'Unité nationale, nouvellement créé. Il constate en outre que certaines responsabilités relatives à des questions qui concernent les habitants des territoires temporairement occupés n'ont pas encore été réaffectées, notamment les questions en lien avec la réintégration de ces territoires après la fin de l'occupation, avec la réponse humanitaire à apporter à leurs habitants et aux habitants des régions en première ligne, ou avec la garantie de la communication d'informations aux habitants de ces territoires, des régions en première ligne et des territoires désoccupés. Aussi invite-t-il les autorités ukrainiennes à veiller à ce que toutes les tâches précédemment assurées par le ministère de la Réintégration soient clairement attribuées à d'autres entités gouvernementales.
45. Le Commissaire reste préoccupé par les poursuites pénales engagées par les autorités ukrainiennes à l'encontre des personnes habitant dans les territoires contrôlés par l'Ukraine, y compris les zones désoccupées, et ses territoires occupés par la Russie, pour collaboration présumée avec les autorités russes occupantes, sur la base de dispositions trop générales de la loi pénale ukrainienne. D'après une analyse des décisions de justice réalisée par le HCDH, certain•es accusé•es dans des affaires de collaboration ont été condamné•es pour avoir mené des activités qui pouvaient être légalement exigées par la puissance occupante en vertu du droit international humanitaire⁵⁷. Le Commissaire a été informé qu'en mai 2024, le Procureur général de l'Ukraine a donné instruction aux procureurs de veiller au respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans les affaires de collaboration présumée. Il semblerait que le nombre de poursuites engagées pour ce motif ait diminué ces derniers temps.
46. Le Commissaire est d'avis que l'adoption d'une interprétation trop large de la notion de collaboration peut susciter des tensions et de l'hostilité, diviser les communautés dans les territoires occupés ou désoccupés et compromettre les futurs efforts de réintégration et de réconciliation⁵⁸. Pour remédier à ce problème, il faudrait modifier la législation⁵⁹. Le Commissaire croit savoir qu'une série d'amendements en ce sens est en cours d'examen devant le Parlement ukrainien, et il encourage la poursuite de ces travaux. En outre, il invite les autorités ukrainiennes à envisager d'adopter d'autres mesures de justice transitionnelle, alternatives à l'incrimination, qui pourraient permettre de garantir la sécurité nationale et de prévenir l'impunité, tout en rétablissant la paix et en préservant les liens sociaux entre les personnes qui ont subi l'occupation russe.

VI. Sortie de la loi martiale

47. L'Ukraine a proclamé la loi martiale et annoncé une mobilisation générale le 24 février 2022. Ces mesures se sont accompagnées de restrictions importantes en matière de droits humains. L'Ukraine a officiellement dérogé à la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰, cette dérogation concernant le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), la liberté d'expression (article 10), la liberté de réunion et d'association (article 11), la protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1), le droit à l'instruction (article 2 du Protocole n° 1), le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1) et la liberté de circulation (article 2 du Protocole n° 4).
48. S'agissant de cette dérogation, le Commissaire souligne que toute restriction des droits humains doit être strictement justifiée par les exigences de la situation et compatible avec les

⁵⁷ « 41^e [rapport](#) périodique », HCDH, 31 décembre 2024, paragraphe 92 (en anglais uniquement).

⁵⁸ « All She Did Was Help People. Flawed Anti-Collaboration Legislation in Ukraine » (Elle a simplement aidé des gens. Une législation anti-collaboration bancal en Ukraine), [rapport](#), Human Rights Watch, 5 décembre 2024.

⁵⁹ Voir « Liability for collaborationism : How has judicial practice changed ? » (« La responsabilité en cas de collaboration : évolution de la pratique judiciaire »), [rapport](#), ZMINA, 2025.

⁶⁰ [Notification](#) révisée concernant les mesures de dérogation (8 avril 2024) (en anglais uniquement).

autres obligations découlant du droit international⁶¹. En outre, la Convention ne permet pas les dérogations au droit à la vie (article 2 - sauf pour les cas d'actes licites de guerre), ni à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et à l'interdiction de l'esclavage (article 4). De plus, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, et le droit de ne pas être soumis à des actes de torture et à de mauvais traitements (article 3) ne saurait être restreint en aucune circonstance.

49. Le Commissaire note la déclaration faite récemment par le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, Dmytro Lubinets, selon laquelle les violations des droits humains par les responsables ukrainiens du recrutement militaire sont devenues « systématiques et généralisées ». Il est précisé, dans cette déclaration, que ces violations incluent des violences physiques, comme des passages à tabac, des arrestations brutales, le refus d'accès à un·e avocat·e, la détention au secret, la mobilisation de personnes en situation de handicap et d'autres actes inacceptables⁶².
50. Le Commissaire a reçu des informations similaires, notamment des allégations de torture et de décès survenus lors du recrutement militaire. L'Ukraine a le droit légitime de recruter ses militaires, mais elle doit le faire dans le respect de la loi. Le Commissaire juge ces informations alarmantes et exhorte les autorités ukrainiennes à mener des enquêtes effectives à ce sujet. En outre, les autorités devraient mettre en place un mécanisme visant à prévenir les violations des droits humains pendant la mobilisation, tel qu'un organe de contrôle indépendant chargé de surveiller le recrutement militaire et d'effectuer des visites dans tous les lieux où des recrues pourraient être retenues contre leur gré. Par ailleurs, tous les agents de recrutement militaire devraient clairement recevoir pour consigne d'appliquer une politique de « tolérance zéro » à l'égard de la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants et devraient suivre une formation sur la manière de traiter les personnes dans le respect des droits humains. Tout en prenant note des efforts déployés par l'Ukraine pour donner des orientations aux recruteurs militaires, le Commissaire considère qu'au vu de l'étendue du problème, un ensemble plus large de mesures devrait être adopté pour y remédier efficacement. Il recommande en outre à l'Ukraine de respecter les normes internationales sur l'objection de conscience, telles que résumées par la Commission de Venise dans son mémoire amicus curiae sur le service alternatif (non militaire)⁶³.
51. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré Olha Kobylenska (Reshetylova), Commissaire du Président de l'Ukraine à la protection des droits des militaires et de leur famille – une nouvelle institution chargée de traiter les plaintes relatives aux conditions dans lesquelles se déroule le service militaire. Mme Kobylenska a informé le Commissaire du nombre élevé de plaintes reçu par son bureau (plus de 6 000 en deux mois et demi). Au vu de l'importance de cette charge de travail et des droits humains en jeu, le Commissaire recommande de fournir des ressources suffisantes à cette institution et de renforcer son mandat.
52. Dans le cadre de la loi martiale, l'Ukraine a aussi introduit un format simplifié pour les journaux télévisés en créant « United News », une plateforme commune regroupant plusieurs médias nationaux. Dans son rapport 2024 sur l'élargissement de l'UE, la Commission européenne recommande à l'Ukraine de poursuivre ses efforts pour rétablir progressivement et maintenir un paysage médiatique transparent, pluraliste et indépendant, en veillant à ce que les restrictions imposées pour des raisons de sécurité respectent les principaux droits et intérêts publics, tels que l'accès à l'information et la liberté des médias⁶⁴. Le Commissaire encourage les autorités ukrainiennes à s'assurer que toute restriction à la liberté d'expression est conforme aux exigences de la Convention.
53. Le Commissaire est préoccupé par les cas signalés d'intimidation présumée et d'autres formes de harcèlement à l'encontre de journalistes, d'avocat·es, de représentant·es de la société civile,

⁶¹ [Guide](#) sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme : Dérogation en cas d'état d'urgence.

⁶² Voir la [déclaration](#) de l'ombudsman ukrainien du 26 mars 2025 (en ukrainien uniquement).

⁶³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Ukraine - [Mémoire](#) amicus curiae sur le service alternatif (non militaire), adopté les 14 et 15 mars 2025.

⁶⁴ Commission européenne : [rapport](#) 2024 sur l'élargissement concernant l'Ukraine [SWD(2024) 699] (en anglais uniquement).

de responsables politiques et de leaders d'opinion ukrainiens critiques à l'égard du gouvernement⁶⁵. Les autorités ukrainiennes ont infligé à plusieurs reprises des « sanctions personnelles » à certains de ces individus, restreignant leur liberté de circulation et d'expression et leurs droits de propriété, entre autres. Le Commissaire est préoccupé par l'application de telles sanctions à des citoyen·nes ukrainien·nes car ces mesures entraînent d'importantes restrictions en matière de droits humains et court-circuitent les mécanismes judiciaires établis⁶⁶. En outre, il recommande de mener des enquêtes effectives sur les cas signalés d'intimidation et de harcèlement. Il convient également d'accorder une attention particulière aux informations faisant état d'un recrutement militaire sélectif⁶⁷, car cette instrumentalisation du recrutement militaire peut dissuader la population de s'exprimer librement et, plus généralement, avoir un effet paralysant sur la société civile.

54. Le Commissaire reconnaît le droit de l'Ukraine de se défendre et les raisons légitimes justifiant les restrictions des droits humains pour contrer l'agression de la Russie. Tandis que le processus de paix avance et que l'Ukraine sort progressivement de la loi martiale, il convient d'aider le pays à assouplir ces restrictions, puis à les lever. Le Commissaire espère que dès l'apparition des premiers signes concrets de paix, l'Ukraine rétablira rapidement et intégralement la démocratie, dans le plein respect des obligations internationales qui lui incombent en matière de droits humains.

VII. Reconstruction et redressement

55. Pour garantir une reconstruction et un redressement durables de l'Ukraine, il convient de faire des droits humains le fil conducteur de toutes les initiatives de reconstruction et de redressement. Les travaux urgents de reconstruction devraient cibler, en priorité, les personnes les plus démunies, notamment celles dont les habitations ont été endommagées ou détruites. Ensuite, il convient de se concentrer sur les infrastructures sociales, telles que les établissements scolaires et les hôpitaux. Tout éventuel accord de paix devrait prévoir des ressources suffisantes pour couvrir ces besoins. En outre, les initiatives de reconstruction visant à rétablir le fonctionnement normal de la société devraient se voir accorder la même importance que la reconstruction matérielle.
56. Le Commissaire est d'avis que les initiatives de reconstruction et de redressement devraient être fondées sur les droits humains et tenir compte des différentes formes que peut prendre la victimisation pour différents groupes de personnes⁶⁸. Par conséquent, elles devraient présenter un caractère inclusif et participatif. Les communautés concernées, en particulier les groupes vulnérables, tels que les PDI, les femmes, les familles avec des enfants et les personnes âgées, devraient avoir leur mot à dire dans la prise de décisions et participer à la reconstruction de leur vie et de leur environnement. Cette approche inclusive favoriserait l'appropriation du processus de reconstruction par ces groupes, leur confiance dans le processus et sa viabilité à long terme.
57. Il convient d'accorder une attention particulière aux femmes et aux enfants, qui sont souvent en situation de vulnérabilité et exposés à un risque accru d'exploitation, de violence et de

⁶⁵ Sur ce point, voir également les préoccupations exprimées et les appels à mener des enquêtes lancés par le Comité des Nations Unies contre la torture dans ses [Observations finales](#) sur le septième rapport périodique de l'Ukraine (82^e session, 7 avril – 2 mai 2025) et par la Commission européenne dans son [rapport](#) sur l'élargissement concernant l'Ukraine, *Ibid.*, pp. 24-25.

⁶⁶ Dans une [déclaration](#) commune, les principales organisations ukrainiennes de défense des droits humains se sont déclarées préoccupées par le recours à de telles mesures pour un certain nombre de raisons, notamment relatives aux droits humains, telles que le respect des garanties suivantes : pas de peine sans loi, le droit à un procès équitable devant une juridiction établie par la loi, le respect du principe de la présomption d'innocence, le droit d'être informé·e rapidement et de manière détaillée de la nature et des motifs de l'accusation portée, le droit à un recours effectif, etc. Ces organisations considèrent que de telles mesures « ne sont pas des sanctions au sens du droit international mais des actes de répression extrajudiciaire à l'encontre des opposants politiques », qu'elles sont « illégales et arbitraires et que leur mise en œuvre revient à remplacer les systèmes répressif et judiciaire par une gestion directive. »

⁶⁷ Voir, par exemple, le [rapport](#) 2024 sur l'élargissement concernant l'Ukraine [SWD(2024) 699], p. 39 (en anglais uniquement).

⁶⁸ « We Are Failing the Victims of War » (Nous ne répondons pas aux besoins des victimes de la guerre), O'Flaherty, M., in « Human Rights Protection in the Field » (La protection des droits humains sur le terrain), Ramcharan B.G. (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 43-45.

discrimination. Dans le cadre du processus de redressement, il convient également de prévoir un soutien psychosocial, la remise en état du système éducatif pour permettre aux enfants de poursuivre leur scolarité normalement, et la création d'espaces sûrs pour les femmes⁶⁹.

58. L'un des éléments fondamentaux du redressement de l'Ukraine est le soutien aux anciens combattants, qui doivent pouvoir avoir accès à la formation professionnelle et à l'emploi et bénéficier d'autres mesures de soutien social pour parvenir à se réinsérer correctement dans la vie civile. Les services de santé mentale et de soutien psychosocial sont aussi essentiels pour traiter le traumatisme psychosocial des anciens combattants. En mettant ces services en place, l'Ukraine pourra garantir leur bien-être et favoriser la stabilité sociale dans le processus de redressement.
59. À la fin du mois de décembre 2024, le coût de la reconstruction et du redressement de l'Ukraine sur dix ans était estimé à près de 524 milliards de dollars (environ 506 milliards d'euros), soit un montant à peu près 2,8 fois supérieur au PIB nominal estimé de l'Ukraine pour 2024⁷⁰. Cette somme couvre essentiellement les besoins dans les domaines du logement, de l'énergie, des transports, de la protection sociale et des moyens de subsistance, de la santé et dans d'autres secteurs qui sont directement liés à la vie quotidienne de la population. Aucun effort ne doit être ménagé pour y répondre⁷¹.
60. Le Commissaire salue les initiatives de reconstruction et de redressement déjà mises en œuvre avec le soutien du Conseil de l'Europe et de ses États membres. Ainsi, en mars 2024, la Banque de développement de l'Organisation a accordé un prêt de 100 millions d'euros au mécanisme d'indemnisation des propriétaires des habitations détruites mis en place par l'État ukrainien. Ce prêt a permis de financer quelque 3 000 certificats de logement permettant l'achat d'un bien immobilier à usage d'habitation. Récemment, la Banque de développement du Conseil de l'Europe a aussi approuvé un prêt de 200 millions d'euros pour financer des projets gouvernementaux visant à aider les PDI vulnérables, bon nombre d'entre elles ne pouvant pas rentrer chez elles⁷². Le Commissaire encourage les États membres du Conseil de l'Europe à continuer de soutenir ce type d'initiatives afin que tous ceux qui ont perdu leur logement bénéficient d'une aide appropriée.
61. Au début de 2025, le Commissaire a publié une brève déclaration (« shout out ») sur les conséquences négatives du gel de l'aide financière américaine pour les États membres du Conseil de l'Europe⁷³. Cette décision des États-Unis de suspendre l'aide internationale a eu des conséquences particulièrement néfastes pour l'Ukraine. Le Commissaire réaffirme que les États membres du Conseil de l'Europe doivent combler le vide laissé par le gel de l'aide financière américaine, notamment en soutenant l'action humanitaire en Ukraine.
62. Pour que les efforts de reconstruction et de redressement soient couronnés de succès, ils doivent être centrés sur les victimes. Comme indiqué précédemment, ces efforts doivent viser, en priorité, à répondre aux besoins des personnes ayant le plus souffert. Par conséquent, dans

⁶⁹ Pour une analyse des violations généralisées des droits des enfants commises dans le cadre des hostilités prolongées et de l'occupation qui ont suivi l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie, ainsi que des besoins des enfants, voir le [rapport](#) intitulé « The impact of the armed conflict and occupation on children's rights in Ukraine, 24 February 2022 — 31 December 2024 » (L'impact du conflit armé et de l'occupation sur les droits des enfants en Ukraine, 24 février 2022 – 31 décembre 2024), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 21 mars 2025, paragraphes 111 à 118.

⁷⁰ « Fourth Rapid Damage and Needs [Assessment](#) (RDNA4): February 2022 - December 2024 » (Quatrième Évaluation rapide des dommages et des besoins (RDNA4) : février 2022 – décembre 2024), Groupe de la Banque mondiale, Gouvernement de l'Ukraine, Commission européenne et Nations Unies.

⁷¹ À cet égard, la [Résolution](#) 2539 (2024) de l'APCE du Conseil de l'Europe établit ce qui suit : « Les avoirs financiers de l'État russe gelés doivent servir à la reconstruction de l'Ukraine. Les États qui les détiennent devraient coopérer et les transférer à un mécanisme international d'indemnisation. En vertu du droit international, les États ont le pouvoir d'adopter des contre-mesures visant un État qui a gravement enfreint le droit international. » Voir également la [note juridique](#) intitulée « On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia's War of Aggression Against Ukraine » (Propositions de contre-mesures à l'égard de la Russie afin d'indemniser les États lésés pour les pertes causées par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine).

⁷² [CEB | Projets en Ukraine](#)

⁷³ « Le gel de l'aide américaine laisse un vide. L'Europe doit le combler. », [shout-out](#) du Commissaire, 20 février 2025.

le cadre du redressement rapide et de la reconstruction, il convient de se concentrer dans un premier temps sur l'action humanitaire, tout en réfléchissant à un redressement durable à plus long terme. Dans ce contexte, les interventions humanitaires devraient être guidées par les normes pertinentes, telles que la Résolution des Nations Unies sur le renforcement de l'aide humanitaire d'urgence⁷⁴, et fondées sur des principes humanitaires tels que l'humanité, la neutralité et l'impartialité.

VIII. Processus d'adhésion à l'UE

63. L'Ukraine est le premier pays candidat à l'UE à poursuivre le processus d'adhésion tout en se défendant contre une guerre d'agression. Cette situation inédite a soulevé des questions qui n'avaient jamais été abordées auparavant, telles que les liens entre l'adhésion à l'UE et les pourparlers de paix. De l'avis du Commissaire, le processus d'adhésion à l'UE de l'Ukraine s'accompagne d'obligations en matière de droits humains, comme ce devrait être le cas de tout accord de paix. Ces deux ensembles d'engagements doivent être alignés. En d'autres termes, tout accord de paix doit être compatible avec les engagements pris par l'Ukraine en matière de droits humains dans le cadre de son processus d'adhésion à l'UE.
64. Tout pays souhaitant devenir membre de l'UE doit respecter les principaux critères d'adhésion, notamment la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'État de droit et les droits humains, ainsi que le respect et la protection des minorités nationales. Alors que l'Ukraine progresse dans le processus d'adhésion, elle doit mettre en œuvre l'acquis de l'UE et donc engager des réformes juridiques, judiciaires, anticorruption et autres, principalement au titre des chapitres 23 et 24 de l'acquis communautaire. Selon la Commission européenne, l'Ukraine a accompli des progrès en matière de respect des droits fondamentaux ; cependant, elle doit encore adopter d'autres mesures. Il lui faut, notamment, mettre pleinement en œuvre la Convention d'Istanbul, adopter une loi sur la protection des données qui soit conforme à l'acquis communautaire, améliorer les conditions de détention dans les prisons conformément aux normes du CPT, progresser dans la désinstitutionalisation des adultes en situation de handicap et des personnes âgées et améliorer la situation relative à la liberté des médias⁷⁵. Bien que la phase de transition post-conflit de l'Ukraine n'ait pas encore commencé, il est fondamental de s'occuper de ces questions.
65. Il convient de s'assurer, dans les pourparlers de paix, que tout accord conclu favorise la réalisation des objectifs d'intégration de l'Ukraine dans l'UE en matière de droits humains. De fait, l'alignement de l'accord de paix sur le processus d'adhésion à l'UE contribuera à préserver l'intégrité des systèmes démocratique et juridique de l'Ukraine, fondés sur les droits humains.
66. En outre, dans le cadre des négociations de paix, il convient d'établir un cadre pour la reconstruction post-conflit qui favorise la réalisation des objectifs à long terme de l'Ukraine en matière de protection des droits humains et d'adhésion à l'UE. Pendant sa reconstruction, le pays aura besoin d'une aide internationale pour respecter les critères établis par l'UE dans le domaine de droits humains.

IX. Rôle des femmes dans les processus de paix

67. Le rôle fondamental que jouent les femmes dans la prévention et le règlement des conflits a été reconnu dans plusieurs résolutions successives des Nations Unies, à commencer par la Résolution 1325 du Conseil de sécurité (SCR 1325)⁷⁶. L'expérience mondiale montre systématiquement que la participation de femmes aux accords de paix non seulement augmente les chances de parvenir à un accord, mais aboutit également à des résultats plus pérennes, notamment une paix plus solide et de meilleure qualité, ainsi qu'à une meilleure mise en œuvre des mesures convenues⁷⁷. Par exemple, d'après une étude, la participation des

⁷⁴ [Résolution](#) 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies : « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », 19 décembre 1991.

⁷⁵ [Rapport](#) 2024 sur l'élargissement concernant l'Ukraine, SWD(2024) 699 (en anglais).

⁷⁶ [Résolution](#) (S/RES/1325) du Conseil de Sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, 31 octobre 2000 ; [Résolution](#) 65/283 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits, 28 juillet 2011.

⁷⁷ « Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes »(Repenser le rétablissement de la paix : le rôle des femmes dans les processus de paix), [rapport](#), International Peace Institute, 16 juin 2015 ; « Women's

femmes augmente de 20 % la probabilité qu'un accord de paix dure au moins deux ans, et de 35 % celle qu'il dure quinze ans.⁷⁸. Cependant, malgré l'importance de cette contribution, les femmes continuent d'être largement mises à l'écart ou exclues des processus de paix dans le monde.

68. À cet égard, il est important de reconnaître l'impact spécifique que le conflit a sur les femmes et les filles. Celles-ci sont touchées de façon disproportionnée par la violence sexuelle liée au conflit, notamment lorsque cette violence est utilisée en tant que tactique de guerre, ainsi que par la destruction des infrastructures sanitaires, qui prive les femmes et les filles de services de santé sexuelle et reproductive essentiels. Le conflit peut aussi aggraver les inégalités existantes entre les femmes et les hommes, ce qui perturbe encore davantage la vie des femmes et leurs moyens de subsistance, notamment en raison des déplacements forcés. L'agression russe contre l'Ukraine entraîne la violation du droit à la vie de nombreuses femmes ukrainiennes et les empêche de jouir d'autres droits humains fondamentaux. Elle expose nombre d'entre elles au risque de l'insécurité, de la traite et de la violence, y compris la violence sexuelle liée à la guerre, et a des répercussions particulièrement disproportionnées sur les femmes âgées et les femmes en situation de handicap⁷⁹.
69. Cependant, les femmes ne doivent pas être considérées uniquement comme des victimes ou des observatrices passives de la guerre⁸⁰. Elles participent activement aux processus formels et informels de construction de la paix et de redressement, dans la mesure où elles contribuent de manière déterminante à garantir une approche sensible au genre dans tous les efforts de paix, notamment en veillant à ce que les besoins spécifiques des femmes soient pris en compte. Il est indispensable de tirer parti de leur capacité à favoriser la paix, la stabilité et la sécurité pour toutes et tous.
70. Par conséquent, le Commissaire considère que tout processus visant à instaurer une paix fondée sur les droits humains doit reposer sur une participation significative des femmes, doit reconnaître leur rôle fondamental dans la résolution des conflits et doit intégrer une perspective de genre. Le fait d'exclure les femmes de tels processus revient à ignorer leur contribution essentielle et réduit les chances de parvenir à un résultat durable. Aussi les femmes devraient-elles y être pleinement associées, de façon égale et effective, dès le début et à toutes les étapes ; il est notamment très important qu'elle soient directement présentes à la table des négociations. En outre, il convient de faire participer les femmes et les spécialistes des questions de genre aux travaux techniques sur chacune des composantes des accords de paix,

Participation in Peace Processes » (La participation des femmes aux processus de paix), [article](#), Council on Foreign Relations, 2019 ; « Faits et chiffres : Les femmes, la paix et la sécurité », ONU Femmes, [article en ligne](#) (mis à jour le 20 octobre 2025) ; « Prévenir les conflits. Transformer la justice. Obtenir la paix. Étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies », [rapport](#), ONU Femmes, p. 394 ; « Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace » (La participation des femmes aux négociations de paix et la durabilité de la paix), [article](#), Krause, J., Krause, W., & Bränfors, P., International Interactions, 44(6), 985–1016 (2018) ; « Women, Peace, and Security Index 2023/24 : Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women » (Indice Femmes, paix et sécurité 2023/2024 : Évaluer la paix durable au moyen de l'inclusion, de la justice et de la sécurité des femmes), Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo, 2023 ; « Women in Conflict and Peace » (Les femmes dans les conflits et la paix), [rapport](#), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2015.

⁷⁸ « Reimagining Peacemaking... », [rapport](#), op. cit.

⁷⁹ « [Memorandum](#) on the human rights consequences of the war in Ukraine » (Mémorandum sur les conséquences de la guerre en Ukraine en matière de droits humains), Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2022)18, 8 juillet 2022, paragraphes 29 à 36 ; « Voices from Ukraine Advocacy Brief: An Overview of Gender-Based Violence in Ukraine » (Note d'information « Témoignages en provenance d'Ukraine » : aperçu de la violence fondée sur le genre en Ukraine), [rapport](#), UNFPA Ukraine, 2024 ; [Rapport](#) de la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine au Conseil des droits de l'homme, A/HRC/58/67, paragraphes 30 et 48 à 55.

⁸⁰ Voir « Femmes et guerre », [article](#), Comité international de la Croix-Rouge, 11 octobre 2018 ; « A women's war » (Une guerre de femmes), [article](#), National Geographic/Comité international de la Croix-Rouge, 2018 ; « Women and War : Challenging the Archetype of Passive Women Throughout the Troubles » (Les femmes et la guerre : remise en question de l'archétype de la femme passive pendant les conflits, [article](#), Bird, M., British Online Archives, 2021.

notamment les dispositions concernant le contrôle du cessez-le-feu, la justice et les réparations, ainsi qu'à la relance socio-économique⁸¹.

X. Participation des acteurs

71. En tant que victime d'agression, l'Ukraine devrait toujours être présente à la table des négociations, et sa société civile devrait être pleinement associée aux discussions.
72. En outre, les acteurs extérieurs peuvent favoriser la prise en compte des droits humains dans le processus de résolution du conflit. Le Commissaire considère qu'il relève de la responsabilité de la communauté internationale d'inciter les responsables du processus à intégrer ces droits dans les efforts de résolution du conflit et d'insister sur l'inclusion, dans tout futur accord de paix, de dispositions claires sur les droits humains. La dimension « droits humains » sera mieux prise en compte dans le processus de paix si des organisations multilatérales pertinentes, telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, s'engagent en donnant le ton, en exerçant une influence sur le processus et en partageant leur expertise concernant les normes des droits humains et les moyens de les intégrer dans les accords de paix.
73. Si la société civile participe au processus de paix, les négociations et les accords qui en résulteront auront plus de chances de refléter les besoins du peuple ukrainien et de contribuer à la construction d'un avenir post-conflit plus inclusif, plus durable et plus juste⁸². Le Commissaire reconnaît les efforts déployés par le Gouvernement ukrainien pour associer certaines organisations de la société civile aux discussions nationales sur la paix future. Cependant, ces consultations ont été relativement limitées jusqu'à présent, et les associations de défense des droits humains y ont été peu représentées. Aussi M. O'Flaherty invite-t-il le Gouvernement ukrainien à associer les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits humains aux discussions sur les questions relatives à ces droits qui sont pertinentes pour le processus de paix. Le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme devrait également y participer régulièrement, compte tenu de son rôle fondamental dans ce domaine.
74. Par ailleurs, les victimes de violations des droits humains devraient aussi pouvoir faire entendre leur voix dans les pourparlers de paix. L'expérience tirée d'anciens conflits armés montre que la participation directe des victimes à ces discussions peut notamment avoir un effet concret et positif en soulignant l'importance de répondre à leurs griefs pour garantir une paix durable⁸³.
75. Enfin, en ce qui le concerne, le Commissaire se déclare prêt à appuyer l'intégration des droits humains dans les processus de paix en proposant des conseils et d'autres formes d'assistance dans le cadre de son mandat. La protection des droits humains dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine est – et restera – sa priorité absolue.

⁸¹ Voir « Preventing Conflict... », op. cit., p. 24. Voir également « Participation des femmes aux négociations de paix : Présence et influence », Diaz P. et Tordjman S., in « Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité », ONU Femmes, 2012, p. 24.

⁸² Pour une analyse statistique de la manière dont l'inclusion des acteurs de la société civile dans les processus de résolution des conflits accroît la durabilité de la paix, voir « Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace » (Ancrer la paix : le rôle des acteurs de la société civile dans les accords de paix et la paix durable), [article](#), Nilsson, D., International Interactions, 38(2), 243–266 (2012). Pour une illustration des retombées positives d'une telle participation, voir l'étude suivante, relative aux réussites, échecs et enseignements tirés de la participation de la communauté des droits humains aux processus de construction et de mise en œuvre de la paix dans le cadre du conflit armé au Sierra Leone : « Sierra Leone's Peace Process: The Role of the Human Rights Community », [article](#), O'Flaherty, M., Human Rights Quarterly, Vol. 26, No. 1 (2004), pp. 29-62.

⁸³ « The role of human rights in peace and mediation processes » (Le rôle des droits humains dans les processus de paix et de médiation), op. cit.