



Conseil de
l'Union européenne

102843/EU XXVII. GP
Eingelangt am 02/06/22

Bruxelles, le 2 juin 2022
(OR. fr)

9784/22

JAI 791
COPEN 223
JUSTCIV 82
COJUR 19
IPCR 61
RELEX 725

NOTE

Origine: La Présidence

Destinataire: Conseil

Nº doc. préc.: 9375/22

Objet: Les réponses judiciaires à la situation en Ukraine
- Papier de discussion

Les délégations trouveront en annexe un papier de discussion de la Présidence en vue de la réunion du Conseil (Justice et Affaires intérieures) du 9 juin 2022.

Papier de discussion

Les réponses judiciaires à la situation en Ukraine

Depuis le début de la guerre d’agression de la Fédération de Russie à l’encontre de l’Ukraine, l’Union européenne s’est pleinement mobilisée pour assurer une réponse à la hauteur de la gravité de ces circonstances.

Dès le 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté cette agression et a appelé à des réponses rapides et concrètes¹. Plusieurs séries de mesures restrictives sectorielles et individuelles, tendant notamment au gel des avoirs de ressortissants russes et biélorusses, ont ainsi été adoptées sur le fondement des articles 29 du TUE et 215 du TFUE.

Dans le domaine de la justice, la lutte contre l’impunité est apparue comme un enjeu majeur notamment dans le contexte d’allégations récurrentes de crimes de guerre et de crimes contre l’humanité sur le territoire ukrainien. Lors du Conseil JAI du 4 mars 2022, les ministres de la Justice ont fait part de leur préoccupation et de leur solidarité avec le peuple ukrainien et ont convenu² :

- qu’il était justifié, compte-tenu de la gravité des agissements de la Russie, de ne pas traiter les demandes de coopération pénale adressées par la Russie et la Biélorussie, sans préjudice d’une appréciation au cas par cas ;
- de l’importance du renforcement de la lutte contre l’impunité s’agissant des éventuels crimes de guerre et crimes contre l’humanité commis dans ce contexte, en soutenant l’enquête ouverte par la Cour pénale internationale (CPI), et en soulignant l’importance du rôle de coordination d’Eurojust ; et
- de la nécessité d’assurer l’effectivité des mesures restrictives prises contre des personnes physiques et morales russes et biélorusses.

¹ [Conclusions du Conseil européen du 24 février 2022](#).

² [Communiqué de presse du Conseil JAI du 4 mars 2022](#).

Répondant au besoin régulièrement exprimé en ce sens, y compris lors de la réunion du CATS du 5 mai 2022, la Présidence française du Conseil s'est attachée, en lien étroit avec la Commission et le Service européen d'action extérieure, à coordonner au mieux l'action des États membres notamment en assurant un échange fluide d'informations sur les aspects judiciaires relatifs à la situation en Ukraine³ et les modalités de soutien financier et opérationnel à la CPI. Un travail important a également été mené pour coordonner le soutien opérationnel aux autorités judiciaires ukrainiennes, y compris par l'envoi d'experts en Ukraine dans le cadre des enquêtes ouvertes sous l'autorité des autorités judiciaires ukrainiennes et de l'enquête ouverte par le procureur de la Cour pénale internationale.

De surcroit, de nombreuses actions ont été entreprises, tant par les autorités judiciaires sur le plan national, que par le Conseil et la Commission sur le plan européen⁴ :

- Dans plusieurs États membres, des enquêtes pénales ont été ouvertes sur les crimes allégués, sur le fondement de la compétence universelle ou de la compétence personnelle. Le 25 mars 2022, une équipe commune d'enquête a notamment été mise en place entre les autorités judiciaires polonaise, lituanienne et ukrainienne, sous l'égide d'Eurojust. Elle vise à faciliter l'échange d'informations et de preuves et à soutenir les enquêtes pénales ouvertes sur les crimes internationaux commis en Ukraine. Le 25 avril 2022, le Bureau du Procureur de la CPI a annoncé sa participation à cette équipe commune d'enquête. Le 30 mai 2022, les autorités judiciaires estonienne, lettone et slovaque ont annoncé leur participation à cette équipe commune d'enquête.
- En outre, le Conseil a modifié le mandat de la mission de conseil de l'UE sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine). Dans le cadre du mandat modifié, l'EUAM Ukraine apportera également un soutien aux autorités ukrainiennes pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à tout crime international commis dans le cadre de l'agression militaire non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine.

³ Tableaux WK 5667/22 et WK 5728/22, régulièrement mis à jour.

⁴ Le tableau WK 5731/22 donne un aperçu des actions menées au niveau de l'Union.

- Le rôle d’Eurojust en sa qualité d’organe de coordination entre les autorités judiciaires des États membres est primordial dans ce contexte, d’autant qu’Eurojust accueille en son sein et assure le secrétariat du Réseau génocide et a noué des liens étroits avec l’Ukraine par la présence d’un Procureur de liaison ukrainien. Dans ce contexte, il est apparu essentiel de permettre à Eurojust d’assurer pleinement ce rôle majeur de coordination grâce à la conservation et l’analyse des éléments de preuves pour soutenir les différentes enquêtes ouvertes. C’est ainsi que la Commission européenne a adopté le 25 avril 2022 une proposition de règlement visant à modifier le règlement 2018/1727 au regard de la collecte, la préservation et l’analyse des preuves relatives enquêtes pour génocide, crimes contre l’humanité et crimes de guerre par Eurojust. Compte tenu de l’enjeu et en pleine concertation avec l’ensemble des acteurs concernés, dont le Parlement européen, la Présidence a organisé très rapidement les discussions, afin de permettre l’adoption de ce texte dans des délais très contraints selon une procédure d’urgence exceptionnelle ; ainsi, le règlement⁵ a été publié le 31 mai 2022 et est entré en vigueur le 1^{er} juin 2022.
- Par ailleurs, la Commission européenne a mis en place une *task force* « *Freeze and Seize* » pour assurer la mise en œuvre coordonnée et effective des mesures restrictives adoptées à l’encontre des personnes et entités russes et biélorusses, y compris les suites à donner dans le domaine judiciaire. Cette *task force* générale se divise actuellement en trois sous-groupes de travail : le premier porte sur les mesures restrictives de gel des avoirs, le second sur les enquêtes pénales et les confiscations, et le dernier sur la création d’un fonds commun européen (« *trust fund* »).

⁵ Règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 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 (JO L 148 du 31.5.2022, p. 1–5).

Dans ce contexte, la question de l'effectivité des mesures restrictives prononcées se pose notamment au regard de possibles contournements de ces mesures. La Commission a adopté le 25 mai 2022 un paquet contenant une proposition de directive visant à renforcer l'arsenal européen en matière de gel et de confiscations des avoirs criminels, une proposition visant à étendre la liste des « eurocrimes » de l'article 83 TFUE aux violations des mesures restrictives de l'Union et une recommandation contenant les premiers éléments d'une possible future directive de droit pénal substantiel en la matière.

Les 30 et 31 mai, le Conseil européen a salué "les efforts déployés par les États membres pour prévoir dans leur droit national des mesures de confiscation appropriées et il invite le Conseil à examiner rapidement la récente proposition de la Commission relative aux mesures de droit pénal en cas de violation des sanctions de l'UE". Le Conseil européen s'est également dit "favorable à ce que d'autres pistes conformes au droit de l'UE et au droit international soient activement étudiées, et notamment la possibilité d'utiliser des avoirs russes gelés pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine"⁶.

- La situation en Ukraine pose d'autres questions encore, relatives à l'accueil des enfants. La protection des mineurs déplacés, en particulier ceux séparés de leur famille, contre tous risques d'adoption illégale, d'enlèvement ou d'exploitation, nécessite un cadre de prise en charge juridique efficace, renforcé par la coopération judiciaire européenne et internationale déjà en place, et garantissant les droits des enfants. Une réponse coordonnée et harmonisée des Etats membres est en effet indispensable pour assurer le même degré de protection dans l'espace judiciaire européen. A cette fin, des discussions ont été initiées au sein du groupe « IPCR », du groupe « Questions de droit civil – affaires générales » et du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, faisant suite notamment à la proposition transmise par l'Ukraine à vingt Etats membres de signer un mémorandum de coopération. Ce projet prévoit notamment des propositions relatives à la prise en charge des mineurs ukrainiens, à leur protection temporaire, à leur protection sociale et à leur retour une fois le conflit armé terminé, dont une partie relève de la compétence externe exclusive de l'Union.

⁶

[Conclusions du Conseil européen des 30 et 31 mai 2022.](#)

La Présidence considère dans ce contexte qu'une réponse politique au niveau de l'Union devrait être envisagée, en complément des réponses nationales qui pourront prendre appui sur des lignes directrices d'ores et déjà proposées par la Commission.

Vu ce qui précède, le Conseil est invité à répondre aux questions suivantes :

- 1. Identifiez-vous d'autres mesures de coordination que celles mises en œuvre par la Présidence, la Commission et le Service européen d'action extérieure qui devraient être prises pour permettre une réponse judiciaire plus efficace à la situation actuelle en Ukraine ? En particulier, confirmez-vous qu'une réponse politique au niveau de l'Union au projet de Memorandum de coopération sur la protection des mineurs déplacés doive être envisagée par la Présidence en coopération avec la Commission ?*
- 2. Le 25 mai 2022, la Commission européenne a proposé d'étendre la liste des domaines de criminalité de l'article 83 du TFUE aux violations des mesures restrictives de l'Union ; compte tenu de la situation exceptionnelle et de la nécessité d'assurer l'effectivité des sanctions de l'Union, considérez-vous que l'extension de la liste de l'article 83 du TFUE et une harmonisation des infractions et des sanctions pénales est nécessaire ?*