

N° 4
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2026

PROPOSITION DE RÉOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à sécuriser le ciel de l'Ukraine en construisant
un bouclier européen de protection des populations civiles,*

PRÉSENTÉE

Par M. Claude MALHURET,

Sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 24 février 2022, la Fédération de Russie mène contre l'Ukraine une guerre d'agression qui constitue une violation manifeste des principes fondamentaux du droit international, au premier rang desquels l'interdiction du recours à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État consacrée par la Charte des Nations unies.

Cette guerre n'épargne ni les populations ni les infrastructures civiles ukrainiennes. Les frappes de missiles, de drones et de bombes aériennes touchent régulièrement des zones habitées ainsi que des infrastructures indispensables au fonctionnement de la société ukrainienne, notamment dans les secteurs de l'énergie, de la santé, de l'eau et des transports.

Selon le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, dans son bilan publié le 13 août 2026, au moins 16 874 civils, dont 820 enfants, ont été tués et 51 273 blessés depuis le 24 février 2022. Pour le seul mois de juillet 2026, au moins 437 civils ont été tués et 2 610 blessés. Il s'agit du nombre mensuel de victimes civiles le plus élevé enregistré depuis mars 2022 et du nombre de civils tués le plus élevé depuis mai 2022. Ces données demeurent vraisemblablement inférieures au bilan réel.

Les armes à longue portée constituent désormais l'une des principales menaces pesant sur la population civile, en particulier dans les grands centres urbains situés loin de la ligne de front. En juillet 2026, les missiles et drones à longue portée ont représenté à eux seuls une part substantielle des victimes civiles recensées par les Nations unies.

Les infrastructures énergétiques font également l'objet d'attaques répétées, avec des conséquences directes sur l'accès de la population à l'électricité, au chauffage et à l'eau. À l'approche de l'hiver, la préservation de ces infrastructures constitue un enjeu humanitaire majeur autant qu'une nécessité pour la résilience de l'État ukrainien.

La gravité des attaques contre les civils a encore été illustrée le 21 août 2026 à Kryvyï Rih. Deux drones à longue portée lancés par les forces armées russes ont frappé, à environ trente minutes d'intervalle, un centre

commercial qui était ouvert et fréquenté par de nombreux civils. Selon les informations recueillies par la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations unies en Ukraine, ces frappes ont causé la mort d'au moins 16 civils et blessé 128 personnes, dont au moins 23 enfants. La Mission des Nations unies a estimé que les circonstances de cette attaque soulevaient de graves questions au regard du droit international humanitaire.

Les menaces liées à la guerre menée par la Fédération de Russie ne s'arrêtent par ailleurs pas aux frontières de l'Ukraine. Des violations et incursions dans l'espace aérien de plusieurs États européens, ainsi que des actes de sabotage, cyberattaques, opérations de désinformation et autres actions hybrides attribuées à la Russie, participent d'une dégradation plus générale de l'environnement de sécurité européen.

Le 1^{er} septembre 2026, le Gouvernement allemand a ainsi officiellement attribué à la Fédération de Russie la responsabilité de la tentative d'attaque hybride perpétrée le 4 août 2026 à l'aéroport de Leipzig/Halle, où un drone équipé d'explosifs avait été découvert à proximité d'avions-cargos ukrainiens. Cet événement constitue une nouvelle illustration de l'extension des menaces hybrides visant les États européens qui soutiennent l'Ukraine.

Face à l'agression russe, l'Union européenne et ses États membres ont apporté à l'Ukraine un soutien militaire, financier, économique et humanitaire considérable. Le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 23 juillet 2026, un vingt-et-unième ensemble de mesures restrictives contre la Fédération de Russie, destiné notamment à réduire sa capacité à financer et poursuivre sa guerre d'agression.

Ces efforts demeurent toutefois insuffisants pour mettre les populations civiles ukrainiennes à l'abri des attaques aériennes de longue portée. La protection du ciel ukrainien constitue aujourd'hui l'un des enjeux déterminants de la protection des civils et de la préservation des infrastructures essentielles du pays.

Le droit international fournit un fondement à une assistance défensive accrue. L'article 51 de la Charte des Nations unies reconnaît expressément le droit naturel de légitime défense individuelle et collective lorsqu'un État membre fait l'objet d'une agression armée. L'Ukraine peut, dans ce cadre, solliciter l'assistance d'États tiers afin de contribuer à sa défense, y compris par des moyens militaires, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

La mise en place, à la demande et avec le consentement de l'Ukraine, d'un dispositif intégré destiné à intercepter les missiles, drones et, le cas

échéant, aéronefs employés pour conduire des attaques contre les populations et les infrastructures civiles ukrainiennes peut ainsi s'inscrire dans l'exercice du droit de légitime défense individuelle et collective reconnu par la Charte des Nations unies.

Un tel dispositif ne devrait pas avoir pour objet de conduire des opérations offensives sur le territoire de la Fédération de Russie ni de se substituer aux forces armées ukrainiennes. Il aurait pour finalité spécifique de renforcer la défense aérienne d'une partie du territoire ukrainien, en priorité dans sa moitié occidentale, afin de protéger les principaux centres de population et les infrastructures civiles essentielles.

Sa mise en œuvre pourrait reposer sur une coalition ad hoc d'États européens volontaires, constituée en étroite coordination avec les autorités ukrainiennes et distincte des structures institutionnelles de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'Union européenne, sans préjudice des coordinations techniques nécessaires avec celles-ci.

Une telle coalition pourrait mobiliser, selon les modalités arrêtées par les États participants et en fonction de l'évaluation des besoins opérationnels, des capacités de défense aérienne et antimissile, des moyens aériens, des dispositifs de détection et de surveillance, des avions ravitailleurs ainsi que des capacités de guerre électronique. Les modalités précises du dispositif, son périmètre géographique, ses règles d'engagement et les moyens nécessaires relèveraient de l'appréciation des autorités compétentes des États participants, en coordination avec l'Ukraine et conformément au droit international.

Pour la France, toute décision conduisant à l'intervention de ses forces armées à l'étranger demeurerait naturellement soumise au cadre constitutionnel prévu notamment par l'article 35 de la Constitution.

La création d'un tel dispositif contribuerait simultanément à la protection de la population ukrainienne, au maintien de la résilience de l'Ukraine et à la sécurité du continent européen. Elle manifesterait également la détermination des États européens à assumer une responsabilité accrue dans leur propre sécurité et dans la défense de l'ordre international fondé sur le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'interdiction du recours à la force.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

Proposition de résolution visant à sécuriser le ciel de l'Ukraine en construisant un bouclier européen de protection des populations civiles

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 35 de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ⑤ Vu la Charte des Nations unies signée le 26 juin 1945, notamment le paragraphe 4 de son article 2 et son article 51,
- ⑥ Vu le Statut de Rome de la Cour pénale internationale signé le 17 juillet 1998, notamment ses articles 7, 8 et 8 *bis*,
- ⑦ Vu la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (dite « Genève IV »),
- ⑧ Vu le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux du 8 juin 1977 (dit « Protocole I »), notamment ses articles 48, 51 et 52,
- ⑨ Vu l'ordonnance de la Cour internationale de Justice du 16 mars 2022 relative aux allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide,
- ⑩ Vu l'article 21 du traité sur l'Union européenne,
- ⑪ Vu les conclusions de la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne, tenue à Versailles les 10 et 11 mars 2022,
- ⑫ Vu le Mémoire relatif aux garanties de sécurité dans le cadre de l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé à Budapest le 5 décembre 1994,
- ⑬ Vu la résolution A/RES/ES-11/1 relative à l'agression contre l'Ukraine, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 mars 2022,
- ⑭ Vu la résolution A/RES/ES-11/2 relative aux conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 mars 2022,
- ⑮ Vu la résolution A/RES/ES-11/3 relative à la suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 7 avril 2022,

- ⑯ Vu la résolution A/RES/ES-11/4 relative à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à la défense des principes consacrés par la Charte des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 12 octobre 2022,
- ⑰ Vu la résolution A/RES/ES-11/5 relative aux recours et réparations s'agissant de l'agression contre l'Ukraine, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 novembre 2022,
- ⑱ Vu la résolution A/RES/ES-11/6 relative aux principes de la Charte des Nations unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 23 février 2023,
- ⑲ Vu la résolution A/RES/78/316 relative à la sûreté et à la sécurité des installations nucléaires de l'Ukraine, notamment de la centrale nucléaire de Zaporijia, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 11 juillet 2024,
- ⑳ Vu les résolutions A/RES/ES-11/7 et A/RES/ES-11/8 adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 février 2025,
- ㉑ Vu l'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine relatif à la création d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, conclu le 25 juin 2025,
- ㉒ Vu l'accord partiel élargi relatif au Comité de direction du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, adopté le 15 mai 2026 dans le cadre du Conseil de l'Europe,
- ㉓ Vu la résolution du Parlement européen du 16 décembre 2021 sur la situation à la frontière ukrainienne et dans les territoires de l'Ukraine occupés par la Russie, 2021/3010(RSP),
- ㉔ Vu la résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine, 2022/2564(RSP),
- ㉕ Vu la résolution du Parlement européen du 5 mai 2022 sur l'impact de la guerre contre l'Ukraine sur les femmes, 2022/2633(RSP),
- ㉖ Vu la résolution du Parlement européen du 19 mai 2022 sur la lutte contre l'impunité des crimes de guerre en Ukraine, 2022/2655(RSP),
- ㉗ Vu la résolution du Parlement européen du 6 octobre 2022 sur l'escalade de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, 2022/2851(RSP),
- ㉘ Vu la résolution du Parlement européen du 19 janvier 2023 sur la création d'un tribunal pour le crime d'agression contre l'Ukraine, 2022/3017(RSP),

- ②⑨ Vu la résolution du Parlement européen du 16 février 2023 sur un an d'invasion et de guerre d'agression lancées par la Russie contre l'Ukraine, 2023/2558(RSP),
- ③⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 15 juin 2023 sur la reconstruction durable et l'intégration de l'Ukraine dans la communauté euro-atlantique, 2023/2739(RSP),
- ③⑪ Vu la résolution du Parlement européen du 29 février 2024 sur la nécessité d'un soutien sans faille de l'Union à l'Ukraine, après deux ans de guerre d'agression russe contre ce pays, 2024/2526(RSP),
- ③⑫ Vu la résolution du Parlement européen du 17 juillet 2024 sur la nécessité d'un soutien continu de l'Union à l'Ukraine, 2024/2721(RSP),
- ③⑬ Vu la résolution du Parlement européen du 19 septembre 2024 sur la pérennité du soutien financier et militaire apporté à l'Ukraine par les États membres de l'Union, 2024/2799(RSP),
- ③⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 23 janvier 2025 sur la désinformation et la falsification de l'histoire par la Russie pour justifier sa guerre d'agression contre l'Ukraine, 2024/2988(RSP),
- ③⑮ Vu la résolution du Parlement européen du 12 mars 2025 sur la poursuite du soutien sans faille de l'Union à l'Ukraine, après trois ans de guerre d'agression russe, 2025/2528(RSP),
- ③⑯ Vu la résolution du Parlement européen du 9 juillet 2025 sur le coût humain de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et la nécessité urgente de mettre fin à l'agression russe : la situation des civils détenus illégalement et des prisonniers de guerre, et la poursuite des bombardements de civils, 2025/2710(RSP),
- ③⑰ Vu la résolution n° 39 (seizième législature) du 30 novembre 2022 affirmant le soutien de l'Assemblée nationale à l'Ukraine et condamnant la guerre menée par la Fédération de Russie,
- ③⑱ Vu la résolution n° 52 (2022-2023) du 7 février 2023 exprimant le soutien du Sénat à l'Ukraine, condamnant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie et appelant au renforcement de l'aide fournie à l'Ukraine,
- ③⑲ Vu la résolution n° 70 (dix-septième législature) du 12 mars 2025 appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine,

- ④① Considérant que la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une violation manifeste de la Charte des Nations unies et une menace grave pour la paix et la sécurité en Europe et dans le monde ;
- ④② Considérant que la Charte des Nations unies impose à ses membres de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ;
- ④③ Considérant que l'article 51 de la Charte des Nations unies reconnaît le droit naturel de légitime défense individuelle et collective en cas d'agression armée ;
- ④④ Considérant que l'Ukraine dispose, en conséquence, du droit de se défendre contre l'agression dont elle est victime et de solliciter à cette fin l'assistance d'États tiers, dans le respect du droit international ;
- ④⑤ Considérant que les parties à un conflit armé sont tenues de respecter les principes de distinction, de précaution et de proportionnalité et qu'elles doivent en toutes circonstances distinguer la population civile et les biens de caractère civil des objectifs militaires ;
- ④⑥ Considérant que de nombreuses attaques conduites par les forces armées russes, depuis le 24 février 2022, ont causé des pertes civiles considérables et d'importants dommages à des logements, établissements de santé, infrastructures énergétiques et autres biens de caractère civil ;
- ④⑦ Considérant que des enquêtes internationales sont conduites sur les crimes de guerre et crimes contre l'humanité susceptibles d'avoir été commis dans le cadre de la guerre menée contre l'Ukraine et que plusieurs mandats d'arrêt ont été délivrés par la Cour pénale internationale ;
- ④⑧ Considérant que la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine vise à permettre la mise en cause de la responsabilité pénale individuelle des personnes susceptibles de porter la responsabilité du crime d'agression ;
- ④⑨ Considérant que la Fédération de Russie a également recours à des actions hybrides, des opérations de sabotage, des cyberattaques, des campagnes de désinformation et d'autres actions de déstabilisation visant des États européens ;
- ④⑩ Considérant que le Gouvernement allemand a attribué, le 1^{er} septembre 2026, à la Fédération de Russie la responsabilité de la tentative d'attaque hybride, perpétrée le 4 août 2026, à l'aéroport de Leipzig/Halle ;

- ⑤① Considérant que la multiplication des attaques de missiles et de drones contre le territoire ukrainien fait peser une menace persistante sur les populations civiles et sur les infrastructures essentielles, en particulier les infrastructures énergétiques ;
- ⑤② Considérant que le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 23 juillet 2026, un vingt-et-unième ensemble de mesures restrictives à l'encontre de la Fédération de Russie en réponse à sa guerre d'agression contre l'Ukraine ;
- ⑤③ Considérant que la capacité de l'Ukraine à protéger son espace aérien, ses populations civiles et ses infrastructures essentielles constitue un élément déterminant de sa résilience et de l'exercice de son droit de légitime défense ;
- ⑤④ Considérant que la protection de l'Ukraine participe également de la sécurité du continent européen et de la défense des principes fondamentaux de l'ordre international ;
- ⑤⑤ Réaffirme son soutien à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues, conformément aux principes de la Charte des Nations unies et notamment aux engagements réaffirmés dans le Mémorandum de Budapest du 5 décembre 1994 précité ;
- ⑤⑥ Condamne avec la plus grande fermeté la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine ainsi que les attaques conduites en violation du droit international humanitaire contre les populations civiles et les biens de caractère civil ;
- ⑤⑦ Réaffirme son soutien à la pleine mise en œuvre des mécanismes nationaux et internationaux permettant d'établir les responsabilités pour les crimes internationaux commis dans le cadre de cette guerre, notamment l'action de la Cour pénale internationale et la mise en place du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine ;
- ⑤⑧ Dénonce les violations de l'espace aérien d'États européens ainsi que les opérations de sabotage, les cyberattaques, les ingérences, les campagnes de désinformation et les autres actions hybrides imputables à la Fédération de Russie et dirigées contre les États européens ;
- ⑤⑨ Soutient les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie et appelle à poursuivre les efforts destinés à réduire les dépendances stratégiques européennes susceptibles de contribuer au financement de la guerre d'agression ;

- ⑤⑨ Invite l'Union européenne, ses États membres et les États alliés de l'Ukraine à poursuivre et à renforcer l'aide humanitaire, économique et militaire apportée à l'Ukraine, notamment afin d'accroître ses capacités de défense aérienne et antimissile et de restaurer ses infrastructures essentielles ;
- ⑥⑩ Invite la France, à la demande et avec le consentement des autorités ukrainiennes et dans le respect du droit international, notamment du droit de légitime défense individuelle et collective reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, à prendre l'initiative de la constitution d'une coalition d'États européens volontaires, en vue de mettre en place un dispositif intégré de défense aérienne et antimissile destiné à renforcer la protection des populations civiles et des infrastructures essentielles ukrainiennes contre les attaques aériennes russes ;
- ⑥⑪ Souhaite que ce dispositif puisse protéger en priorité les principaux centres de population et infrastructures essentielles situés dans la moitié occidentale de l'Ukraine, son périmètre précis étant déterminé en coordination avec les autorités ukrainiennes au regard des nécessités opérationnelles et humanitaires ;
- ⑥⑫ Invite la France à œuvrer pour que cette coalition soit constituée dans un cadre *ad hoc*, distinct des structures institutionnelles de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'Union européenne, sans préjudice des coordinations nécessaires avec celles-ci et dans le plein respect des engagements internationaux des États participants ;
- ⑥⑬ Estime qu'un tel dispositif devrait pouvoir mobiliser, en fonction des besoins définis par les autorités compétentes des États participants et en coordination avec l'Ukraine, les capacités de défense aérienne et antimissile, les moyens aériens, de surveillance et de détection, de ravitaillement et de guerre électronique nécessaires à l'efficacité de la mission ;
- ⑥⑭ Souligne que le dispositif aurait une finalité défensive, centrée sur la protection de la population et des infrastructures civiles ukrainiennes contre les attaques aériennes, et devrait être mis en œuvre dans le respect du droit international, notamment des principes de nécessité et de proportionnalité ;
- ⑥⑮ Rappelle que toute participation des forces armées françaises à un tel dispositif s'inscrirait dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement et du Parlement, notamment celles prévues à l'article 35 de la Constitution ;
- ⑥⑯ Invite enfin la France et ses partenaires européens à poursuivre le renforcement des capacités européennes de défense, afin que les États européens soient en mesure d'assumer une responsabilité accrue dans la protection de leur sécurité et de contribuer durablement à la défense de l'Ukraine.