

N° 659

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par MM. Yves POZZO di BORGIO et Simon SUTOUR au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie,

Par M. Robert del PICCHIA et Mme Josette DURRIEU,

Sénateurs

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantedrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 643 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA CRISE UKRAINIENNE ET L'ADOPTION DES SANCTIONS CONTRE LA RUSSIE	7
1. <i>Des sanctions adoptées de manière progressive, en trois phases successives</i>	7
2. <i>Une application étroitement liée au règlement de la crise en Ukraine</i>	9
II. IMPACT ET EFFETS DES SANCTIONS : DES RESULTATS CONTRASTES	12
1. <i>Des conséquences économiques négatives</i>	12
2. <i>Une pérennisation préjudiciable à l'indispensable reprise du dialogue</i>	13
3. <i>Des sanctions initialement inévitables mais peu susceptibles dans leur forme actuelle d'enclencher une dynamique de règlement du conflit</i>	14
III. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION ÉQUILBRÉE ET RESPECTUEUSE DU DROIT INTERNATIONAL	15
1. <i>Un rappel indispensable des positions de principe de la France</i>	15
2. <i>Un allègement progressif, partiel et conditionné du régime de sanctions applicables à l'encontre de la Russie.</i>	15
EXAMEN EN COMMISSION	19
TEXTE DE LA COMMISSION	33
TABLEAU COMPARATIF	37
PERSONNES AUDITIONNÉES	39
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	41

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Madame, Monsieur,

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie de la proposition de résolution européenne n° 643 (2015-2016), relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, déposée le 26 mai 2016 par la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat.

Elle intervient dans la perspective du débat sur la reconduction ou la levée des sanctions européennes contre la Russie, qui devrait être à l'ordre du jour du Conseil européen des 28 et 29 juin prochains.

Sans méconnaître la gravité des violations du droit international commises par la Russie en Ukraine, ne faudrait-il pas profiter de cette échéance pour réexaminer le régime de sanctions adopté à l'encontre de ce pays en 2014 et 2015, dans le contexte de la crise ukrainienne, dans l'optique notamment de dynamiser et conforter les timides avancées du processus de Minsk ?

C'est ce que propose cette proposition de résolution, dans la droite ligne de notre rapport « *France-Russie : pour éviter l'impasse* »¹, rendu public à l'automne dernier. Dans ce rapport, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suggérait déjà², **une levée progressive et conditionnée des sanctions, à commencer par les sanctions diplomatiques et les sanctions visant les personnes non directement liées aux événements en Ukraine**. Il s'agirait, en effet, de donner à ces sanctions un minimum de souplesse afin de les doter d'un effet incitatif et tenter d'enclencher une dynamique positive en vue du règlement du conflit.

Le texte proposé est équilibré. Il tient pleinement compte de deux impératifs : le respect du droit international ; la nécessité d'envoyer un signal d'encouragement pour conforter la mise en œuvre du processus de Minsk.

Réunie le mercredi 1^{er} juin 2016, votre commission a adopté cette proposition de résolution, dont l'examen en séance publique est prévu le mercredi 8 juin 2016.

¹ Rapport d'information de M. Robert del PICCHIA, Mme Josette DURRIEU et M. Gaëtan GORCE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 21 (2015-2016) - 7 octobre 2015.

² page 94.

I. LA CRISE UKRAINIENNE ET L'ADOPTION DES SANCTIONS CONTRE LA RUSSIE

1. Des sanctions adoptées de manière progressive, en trois phases successives

En réaction aux violations du droit international commises par la Russie en Ukraine, à travers l'annexion, en mars 2014, de la Crimée et le soutien apporté, à compter d'avril 2014, au mouvement séparatiste dans le Donbass et en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU permettant l'adoption de sanctions internationales sur le fondement de l'article VII de la Charte des Nations Unies, **l'Union européenne, a adopté, comme les Etats-Unis et d'autres pays occidentaux, des mesures restrictives unilatérales contre la Russie.**

Ces mesures restrictives ont été adoptées progressivement, selon l'approche en trois phases définie par le Conseil européen du 6 mars 2014. Elles se composent :

- des **mesures politiques/diplomatiques (dites de « phase 1 »)**, identifiées dans les conclusions des Conseils européens des 6 et 20-21 mars 2014 : suspension des discussions sur les visas (tant sur l'accord de facilitation, qui était en voie de finalisation, que sur le processus de libéralisation, qui étaient des dossiers prioritaires pour Moscou), suspension des négociations en vue d'un nouvel accord global UE-Russie, annulation des sommets officiels UE-Russie et des sommets bilatéraux périodiques entre les Etats membres et la Russie ; suspension des programmes de coopération UE-Russie, suspension de certains financements de la part de banques multilatérales... ;

- **des mesures individuelles (dites de « phase 2 »)**, visant des personnes et des entités (interdictions de visas et gel d'avoirs) adoptées en plusieurs vagues depuis le 17 mars 2014 à l'encontre de **150 personnes**¹ (dirigeants séparatistes, membres du gouvernement de Crimée, oligarques, parlementaires russes) et 37 entités (entités de l'Est de l'Ukraine et de Crimée pour l'essentiel). La liste des personnes et entités concernées a été complétée à plusieurs reprises, tantôt au titre d'un soutien à l'annexion de la Crimée, tantôt en relation avec les événements se déroulant dans le Donbass. Le dernier ajout (19 individus et 9 entités) est entré en vigueur le 16 février 2015, à la suite du bombardement de Marioupol. C'est au demeurant dans ce contexte que le Conseil des Affaires européennes du 29 janvier 2015 a décidé de reconduire de façon anticipée les sanctions individuelles jusqu'au 15 septembre 2015, alors qu'elles étaient théoriquement en vigueur jusqu'au

¹ Désormais 146.

15 mars 2015 ; elles ont été à nouveau prorogées de six mois **jusqu'au 15 mars 2016, puis jusqu'au 15 septembre 2016 ;**

- **des mesures économiques sectorielles (dites de « phase 3 »)** : deux trains de sanctions, **entrés en vigueur respectivement le 1^{er} août 2014** (faisant suite au crash du vol MH17 le 17 juillet) et **le 12 septembre 2014** (faisant suite à la dégradation de la situation dans l'Est de l'Ukraine), adoptés de manière coordonnée, tant pour le calendrier que pour le contenu, avec les Etats-Unis.

Les mesures économiques sectorielles

Ces sanctions économiques consistent en une limitation de l'accès des **banques et grandes entreprises d'Etat russes aux marchés financiers** et aux capitaux européens (émission d'actions ou d'obligations d'une maturité supérieure à 30 jours, obtention de prêts ou produits dérivés), en un **embargo sur le commerce des armes** et de matériels connexes, en une restriction des exportations de biens à double usage (civil et militaire) et en une restriction des **exportations de technologies sensibles** dans le secteur pétrolier (visant à permettre l'exploitation du pétrole de schiste ou du pétrole en eau profonde et dans l'Arctique).

Valables initialement jusqu'au 31 juillet 2015, **ces sanctions économiques sectorielles ont été reconduites** lors du Conseil Affaires étrangères du 22 juin 2015 pour une durée de six mois, **jusqu'au 31 janvier 2016**, puis une seconde fois le 18 décembre 2015 pour une durée de six mois **jusqu'au 31 juillet 2016**, cette décision permettant d'ajuster le dispositif des sanctions au glissement de l'échéancier du processus de Minsk (*cf infra*).

Des **sanctions spécifiques** ont par ailleurs été adoptées à **l'encontre de la Crimée**. Outre la suspension des programmes de coopération sur financements européens - hors projets destinés à soutenir les droits de l'homme et la société civile-, l'Union européenne a interdit :

- l'importation dans l'UE des produits originaires de Crimée (adoptée le 23 juin 2014) ;

- l'ensemble des nouveaux investissements européens en Crimée (adoptée le 18 décembre 2014) ;

- l'exportation de certains biens et technologies à destination d'entreprises de Crimée ou en vue d'une utilisation en Crimée ; il s'agit de biens et technologies pouvant être utilisés dans les secteurs des transports, des télécommunications, de l'énergie et de l'exploitation de ressources pétrolières, minières et gazières (adoptée le 30 juillet et renforcée le 18 décembre 2014) ;

- la fourniture de services liés aux investissements prohibés ou destinés au secteur du tourisme (adoptée le 18 décembre).

Les sanctions économiques expirant le 31 juillet prochain, la question de leur renouvellement sera à l'ordre du jour du Conseil européen des 28-29 juin prochains.

Ce renouvellement suppose, rappelons-le, une décision unanime de la part de l'ensemble des Etats membres, l'opposition d'un seul pays pouvant y faire échec. Les pays d'Europe orientale, les Etats baltes et le Royaume-Uni sont résolument hostiles à la levée des sanctions, alors que la France (voire l'Allemagne) tout en étant les garants, en tant que parties prenantes du format de « Normandie », de la mise en application du processus de Minsk, seraient plutôt ouvertes à un allègement si des progrès réels étaient constatés.

2. Une application étroitement liée au règlement de la crise en Ukraine

a) Une levée conditionnée à la mise en application des accords de Minsk

Le lien entre l'application des sanctions et le règlement du conflit est explicitement établi par le **Conseil européen du 19 mars 2015**, qui conditionne leur levée à une application intégrale du « Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk » du 12 février 2015, censée initialement intervenir au plus tard le 31 décembre 2015.

Ces accords, négociés dans le cadre du format dit de « Normandie », (France, Allemagne, Russie, Ukraine) et signés par l'Ukraine, les séparatistes, la Russie et l'OSCE, constituent une **feuille de route complète**, traitant à la fois de la **situation sur le terrain** (cessez-le-feu, retrait des armes lourdes, contrôle de ce processus par l'OSCE et, à terme, rétablissement du contrôle de l'Ukraine sur sa frontière avec la Russie) et du **processus politique nécessaire à la résolution du conflit** (statut spécial, décentralisation, amnistie, élections) dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Quatre groupes de travail thématiques, réunis sous l'égide de l'OSCE, facilitent leur mise en œuvre qui fait aussi l'objet d'un mécanisme de suivi dans le cadre du « format de Normandie » (réunions régulières aux niveaux administratif, ministériel et des chefs d'Etat et de gouvernement). La résolution 2202 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 17 février 2015, a appelé à la pleine mise en œuvre de ce « Paquet ».

Lors du sommet en format « Normandie » du 2 octobre 2015, le **constat d'une insuffisante avancée de la mise en œuvre du processus s'était traduit par un report du calendrier des accords**, dont le terme était initialement fixé au 31 décembre 2015. Ce report a entraîné la prolongation des sanctions économiques jusqu'au 31 juillet 2016.

b) De timides progrès sur les volets tant sécuritaire que politique

Certes, depuis lors, des **progrès ont été réalisés**.

La mise en œuvre du protocole d'accord sur le **retrait des armes légères**, signé fin septembre 2015, progresse.

Il en est de même du **déminage**, qui constitue une priorité dans la mesure où les mines sont à l'origine de deux tiers des décès enregistrés actuellement.

Des avancées ont également été enregistrées dans **l'application du volet économique et financier**. Le paiement des pensions est rétabli pour la majorité des bénéficiaires. Si les paiements bancaires n'ont pas encore repris, un système de paiement mobile en espèces a été mis en place sur la ligne de contact, et des agences bancaires y ont été ouvertes. Les échanges économiques entre le Donbass et le reste du pays reprennent timidement (livraisons de charbon, transport ferroviaire).

Enfin, des **échanges de prisonniers** ont eu lieu, comme en témoigne la libération, le 25 mai dernier, de la pilote ukrainienne Nadia Savtchenko, contre celle de deux militaires russes présumés.

Pour autant, la situation sécuritaire reste fragile. On a pu espérer, à l'automne dernier, que l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu le 1^{er} septembre 2015, constituerait une étape décisive. Celui-ci n'a, en réalité, tenu que quelques semaines. Très vite, les heurts ont repris, avec une intensité accrue depuis l'hiver dernier, avant que les parties s'accordent **sur un nouveau cessez-le-feu entré en vigueur le 1^{er} mai dernier**.

Les violations ne s'en poursuivent pas moins **de manière localisée, sur trois points de fixation au contact entre séparatistes et ukrainiens**. Des progrès importants doivent encore être faits en matière de déminage et concernant le retrait des **armes lourdes**, sujet qui, jusqu'à présent, n'a pu faire l'objet d'un accord entre les parties. L'OSCE n'est pas encore en mesure d'accéder librement et en permanence à l'ensemble du territoire jusqu'à la frontière russe, même si elle s'y rend régulièrement.

Ces tensions persistantes sur le terrain **ne favorisent bien évidemment pas la mise en œuvre du volet politique des accords**, qui constitue la principale difficulté.

L'Ukraine a sa part de responsabilité dans l'insuffisance des progrès constatés. Aux termes des accords, Kiev a dû consentir d'importantes concessions (notamment le principe d'une « autonomie poussée » des régions de l'est et la condition selon laquelle l'Ukraine ne recouvrera le contrôle de sa frontière qu'à la fin du processus politique), qui sont très contestées dans l'opinion publique et à la Rada. Le faible soutien dont jouit l'exécutif ukrainien au Parlement, dans un contexte de surenchère patriotique et d'instrumentalisation du mécontentement social, notamment

par les partis nationaliste et populiste, explique le retard pris dans la mise en œuvre de ce volet des accords.

Ainsi, la **révision constitutionnelle sur la décentralisation**, qui prévoit la reconnaissance d'un statut spécifique pour le Donbass, a été votée en première lecture le 31 août 2015, mais **n'a pas encore été soumise en deuxième lecture à la Rada** - alors qu'elle aurait dû l'être à la session d'automne qui s'est achevée le 2 février dernier - par crainte que la majorité qualifiée requise (300 députés sur 450) ne puisse être atteinte.

La **loi sur le statut spécial pour le Donbass** a, quant à elle bien été votée (le 16 septembre 2015) mais n'est pas appliquée, les députés ayant adopté une disposition législative conditionnant son entrée en vigueur à la tenue préalable **d'élections locales** dans ces territoires, organisées selon la législation ukrainienne et uniquement après le retrait des forces illégales et de leurs armements.

Le travail intense mené au sein du groupe de travail politique, dans lequel les séparatistes dialoguent directement avec des représentants du gouvernement de Kiev, **n'a pour l'instant pas permis d'aboutir à un projet de loi sur l'organisation d'élections dans le Donbass**, compte tenu de l'importance de blocages imputables en grande partie aux séparatistes.

Ceux-ci refusent ainsi que les partis ukrainiens participent aux élections et s'opposent à la présence des médias ukrainiens dans la campagne, alors que ces deux points constituent des conditions pour que les élections soient réalisées conformément à la loi ukrainienne, comme le prévoient les accords de Minsk. De la même manière, ils s'opposent au vote des personnes déplacées et réfugiés, qui sont de l'ordre de 1,5 million. Sans compter les divergences sur le mode de scrutin, la composition de la commission électorale.... Les élections séparatistes n'ayant pas été annulées, mais seulement reportées par les leaders de Donetsk et Louhansk, la menace d'élections unilatérales continue de planer.

Autrefois l'une des régions les plus prospères d'Ukraine, le Donbass périclité aujourd'hui et le risque qu'y perdure un conflit de basse intensité constitue un frein au développement non seulement de ce territoire mais aussi du reste de l'Ukraine, sans compter le poids qu'il représente dans le budget de la Russie.

L'objectif doit donc rester la mise en œuvre rapide des accords de Minsk, pierre angulaire de la résolution du conflit en Ukraine.

II. IMPACT ET EFFETS DES SANCTIONS : DES RESULTATS CONTRASTES

1. Des conséquences économiques négatives

a) Pour la Russie...

Il est difficile, s'agissant de la Russie, de mesurer précisément l'impact économique des sanctions dans la mesure où il s'exerce dans un **contexte de dégradation de l'économie russe**, lié notamment, depuis l'été 2014, à la baisse des cours du pétrole, et en réalité amorcé depuis 2012, la Russie souffrant de faiblesses structurelles (dépendance vis-à-vis des matières premières, manque d'investissement, faible dynamisme de la démographie...).

Ainsi, l'économie russe a enregistré une récession de 3,7 % en 2015, qui se poursuit en 2016 et devrait représenter -1,8 % sur l'année selon le FMI.

Cette dégradation se traduit par une baisse des recettes budgétaires, et par conséquent, une politique budgétaire restrictive, une dépréciation de la monnaie, et une augmentation des taux d'intérêt pour contenir l'inflation.

En juillet 2015 le FMI estimait que **l'effet des sanctions sur la Russie équivalait à 1,5 point de PIB**.

D'un point de vue macroéconomique, les sanctions financières ont **renchéri l'accès au crédit** et obligé de nombreuses sociétés à rembourser leurs dettes à l'étranger, ce qui a augmenté les sorties de capitaux ainsi que la vente d'actifs à l'étranger en 2014 et 2015

Dans le secteur énergétique, certains investissements en matière d'hydrocarbures non-conventionnels ont été reportés ou gelés, même si, là encore, la baisse du prix des hydrocarbures a pu jouer également.

b) ... et pour l'Union européenne

L'Union européenne est, **elle aussi, affectée par les sanctions économiques**, d'autant la Russie a adopté en réaction ses propres mesures de rétorsion.

Dès le 7 août 2014, celle-ci a décrété un embargo sur certains **produits agricoles et agro-alimentaires fournis par les pays occidentaux**. Cet embargo, qui concerne la viande, les produits laitiers les fruits et les légumes, a été renouvelé le 24 juin 2015 jusqu'au 6 août 2016. La Russie vient à cet égard de faire savoir qu'elle avait l'intention de proroger cet embargo jusqu'à la fin de l'année 2017, afin d'offrir à ses opérateurs économiques un horizon d'investissement plus large.

Il convient de distinguer cet embargo alimentaire de **l'embargo sanitaire sur le porc** mis en place partiellement en janvier 2013 et généralisé en janvier 2014, soit avant le déclenchement de la crise, mais que la Russie

tend désormais à assimiler à l'embargo politique. Cette mesure, soulignons-le, pénalise dramatiquement la filière porcine française. **Il est indispensable que, sur ce point, notre gouvernement se montre plus insistant, notamment auprès des autorités européennes, afin d'obtenir la dissociation de ces deux mesures. En effet, la France n'est absolument pas touchée par la peste porcine africaine, qui a motivé l'instauration par la Russie de cet embargo sanitaire.**

L'impact économique direct subi par la France du fait de la non exportation des produits sous embargo s'élèverait à **230 millions d'euros**. L'impact réel est cependant difficile à mesurer dès lors que les produits non exportés vers la Russie ont pu être orientés vers d'autres marchés ou transformés.

A l'échelle européenne, les exportations agroalimentaires vers la Russie ont **baissé de 39 %** en 2015 mais elles ont augmenté de 6% vers l'ensemble du monde (Russie comprise).

Selon les Douanes russes, **les exportations de l'UE vers la Russie ont diminué de 40,8 % en 2015, ce qui est dû à la fois à l'embargo et à la baisse de pouvoir d'achat liée à la dépréciation du rouble.**

Les **exportations françaises vers la Russie ont, quant à elles, diminué de 12,1 % en 2014 et de 33,2 % en 2015**, selon les chiffres des Douanes françaises. Malgré ce contexte difficile, la France reste le deuxième investisseur en Russie et qu'aucune entreprise française n'a pour l'instant quitté ce pays (ce qu'ont fait de nombreuses entreprises allemandes).

Mais au-delà des effets immédiats, qui trouvent leur traduction dans la baisse des échanges commerciaux, **il faut aussi souligner les effets de long terme**. En effet, la perte de confiance et l'altération du climat d'affaires se traduisent par la perte de marchés et de contrats au profit d'opérateurs d'autres pays, notamment asiatiques, qui risque d'avoir des conséquences pendant de nombreuses années.

2. Une pérennisation préjudiciable à l'indispensable reprise du dialogue

Les sanctions individuelles qui touchent les **parlementaires russes** nous semblent constituer un obstacle à la reprise du dialogue politique, en privant ceux-ci de la possibilité de se rendre sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne.

L'atteinte portée au dialogue interparlementaire est renforcée par le fait que **la Russie a elle-même adopté le 29 mai 2015 sa propre « liste noire »** de personnalités européennes non bienvenues sur le territoire russe.

Est-il opportun de traiter de la même façon des personnes sanctionnées au titre de responsabilités exécutives directes exercées en Crimée, dans le Donbass ou en Russie en lien avec la Crimée, et des

parlementaires russes de la Douma et du Conseil de la Fédération qui ont, certes, avalisé l'annexion de la Crimée, mais n'en ont pas été les acteurs directs ? Même s'il existe des possibilités de dérogations pour permettre, par exemple, des rencontres interparlementaires, **cette stigmatisation de personnes n'ayant pas pris directement part aux événements que nous condamnons, nous semble humiliante et contre-productive.**

Par ailleurs, comme nous l'avions montré dans notre rapport, **la Russie est un interlocuteur incontournable sur la scène internationale, avec lequel nous avons besoin de coopérer pour gérer et résoudre de nombreuses crises**, notamment au Moyen-Orient. Elle s'est ainsi montré récemment un acteur responsable dans le règlement du dossier du nucléaire iranien et joue un rôle central dans **l'évolution de la situation en Syrie.**

Aussi, **voudrions-nous que la Russie puisse redevenir un partenaire stratégique à part entière de la France, voire de l'Union européenne.** La pérennisation des sanctions et contre-sanctions constitue indéniablement un frein à la relance des relations UE-Russie.

3. Des sanctions initialement inévitables mais peu susceptibles dans leur forme actuelle d'enclencher une dynamique de règlement du conflit

Les sanctions prises par l'UE ont constitué, au moment où elles ont été prises, un **signal fort et une manifestation indispensable de la fermeté européenne face aux violations du droit international.**

Il s'agissait de réagir face à la **dégradation de la situation sur le terrain** et de **faire pression sur elle** en vue de l'inciter à un règlement politique du conflit en Ukraine. C'était au demeurant le seul instrument dont nous disposions, dès lors qu'il était exclu de réagir sur le plan militaire.

Tous les observateurs s'accordent sur le fait que **les sanctions ont permis une désescalade** et qu'elles ont été un **moyen de contenir le conflit.**

Néanmoins, force est de reconnaître que **leur mise en œuvre n'a pas permis jusqu'à présent des avancées significatives dans le sens d'un règlement du conflit.**

En conditionnant la levée des sanctions à la mise en œuvre **intégrale** des accords de Minsk, le Conseil européen du 19 mars 2015 a verrouillé le dispositif et l'a **privé de la souplesse qui serait nécessaire pour qu'il puisse avoir un réel effet incitatif.** Dès lors les sanctions ne sont plus perçues comme un levier, mais plutôt comme une punition.

En outre, il faut rappeler que **la levée des sanctions dépend aussi des progrès attendus de la partie ukrainienne.**

III. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION ÉQUILBRÉE ET RESPECTUEUSE DU DROIT INTERNATIONAL

1. Un rappel indispensable des positions de principe de la France

Cette **résolution rappelle la position responsable que le Sénat entend défendre dans ce dossier**, en phase avec celle du gouvernement et du Président de la République, compte tenu de la **responsabilité particulière de la France, puissance garante des accords de Minsk**.

Y figurent ainsi :

- à l'alinéa 5, le **regret que la Russie ait autorisé le recours à la force sur le territoire ukrainien** le 1^{er} mars 2014 puis **annexé la Crimée** le 20 mars 2014 après un référendum considéré comme dépourvu de validité par les Nations unies ;

- à l'alinéa 14, la **réaffirmation de son attachement indéfectible à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine** et la **condamnation de l'annexion de la Crimée**, comme il ressort de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 27 mars 2014.

Votre commission souscrit naturellement pleinement à ces deux principes fondamentaux.

2. Un allègement progressif, partiel et conditionné du régime de sanctions applicables à l'encontre de la Russie.

Il faut rappeler que la position actuelle du gouvernement français ne prévoit aucun allègement des sanctions avant l'application intégrale des accords.

L'adaptation du régime de sanctions proposé par la proposition de résolution se fonderait quant à lui sur un dispositif à trois étages prévoyant :

1°) en premier lieu, à l'alinéa 17, **l'allègement progressif et partiel des sanctions économiques sectorielles en fonction de progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk**.

Des « progrès significatifs » pourraient être, à cet égard, **un accord sur le projet de loi électorale**, permettant son adoption dans des délais rapides, ainsi que l'observation d'un **vrai cessez-le-feu** pendant plusieurs semaines consécutives.

Les sanctions recouvreraient ainsi leur rôle incitatif et dynamisant, en ciblant des objectifs qui sont loin d'être hors d'atteinte.

2°) deuxième étage du dispositif, à l'alinéa 18, une **réévaluation des sanctions diplomatiques et politiques** qui, soulignons-le, ne sont pas juridiquement liées à la mise en œuvre des accords de Minsk (même si elles le sont « politiquement »).

En effet, les conclusions du Conseil européen du 19 mars 2015 ne visent explicitement que les sanctions économiques sectorielles.

Nous pourrions, en effet, tenir compte de l'évolution favorable du climat dans lequel s'inscrivent nos relations et envisager la reprise de discussions en vue de la tenue de réunions bilatérales de haut niveau entre la Russie et la France, voire les autres Etats membres.

Notons, à cet égard, que les relations entre la France et la Russie ont progressé dans cette direction, avec la tenue, en janvier dernier, du Conseil économique, financier, industriel et commercial (CEFIC) qui ne s'était pas réuni depuis septembre 2013 et plus récemment celle de la commission culturelle franco-russe.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat contribue activement à ce dialogue à travers les échanges qu'elle mène, sur la base de son rapport, et en lien avec M. le Président du Sénat, avec la commission homologue du Conseil de la Fédération de Russie. Le 9 mars dernier, elle a ainsi organisé au Sénat une table ronde avec une délégation de sept sénateurs russes, conduite par M. Konstantin Kossatchev, président du comité des affaires internationales du Conseil de la Fédération. Cette rencontre, sous forme de « Dialogue parlementaire stratégique de haut niveau », a fait apparaître des divergences, mais également des convergences et **a montré que la solution était à rechercher dans le dialogue et non dans l'exclusion.**

3°) enfin, troisièmement, à l'alinéa 19, une **levée immédiate** (« sans délai ») **des sanctions individuelles visant les parlementaires russes ;**

Comme les sanctions diplomatiques et politiques, ces sanctions ne sont juridiquement pas liées à l'application des accords de Minsk, même si elles le sont politiquement. Leur levée immédiate est donc possible pour peu que les Etats membres le décident.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'intégralité de ce volet du régime de sanctions. En effet, **les parlementaires russes représentent une trentaine de personnes sur les 146 personnes et entités actuellement sanctionnées.** Une telle mesure serait en revanche de nature à favoriser une relance du dialogue interparlementaire.

En conclusion, votre commission veut croire que **l'adaptation du régime de sanctions qui est ainsi proposée serait de nature à enclencher un cercle vertueux encourageant la Russie à œuvrer à la résolution du conflit.**

Le gouvernement devrait naturellement œuvrer à ce qu'elle débouche, réciproquement, sur l'allègement par celle-ci des contre-mesures dirigées contre les Etats membres de l'Union européenne.

Parallèlement, il doit mener une action plus résolue s'agissant de la levée de l'embargo sanitaire sur la filière porcine.

Ce texte dont chaque paragraphe a été minutieusement pesé pour proposer une rédaction équilibrée, constitue ainsi **une opportunité de faire évoluer les choses en même temps qu'un signal politique de notre aspiration à renouer une relation forte avec la Russie.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen de la présente proposition de résolution le 1^{er} juin 2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous débutons notre matinée de travail par un sujet important qui appelle un débat approfondi. Nous avons convié à cette réunion notre collègue Simon Sutour, auteur, avec M. Yves Pozzo di Borgo, de cette proposition de résolution pour la commission des affaires européennes. Nous examinons, en effet, aujourd'hui, une proposition de la commission des affaires européennes, qui fait suite au rapport d'information « France-Russie : pour éviter l'impasse », adopté l'année dernière par notre commission, et dont les auteurs M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu, sont aujourd'hui les co-rapporteurs. L'élaboration de cette résolution a fait l'objet d'une concertation étroite entre notre commission, la commission des affaires européennes et la Présidence du Sénat. Il nous revient de l'examiner aujourd'hui.

Mme Josette Durrieu, co-rapporteur. – Nous sommes aujourd'hui invités à nous prononcer sur une proposition de résolution adoptée jeudi dernier par la commission des affaires européennes et dont le principal objet est de recommander au gouvernement, dans la lignée de notre rapport de l'année dernière – dont, je le rappelle, notre collègue Gaëtan Gorce était aussi co-rapporteur-, de favoriser le dialogue et un allègement progressif et partiel du régime de sanctions applicables à l'encontre de la Russie.

L'Union européenne, je le rappelle, avait, comme d'autres pays occidentaux, et notamment les Etats-Unis, adopté ces sanctions en réaction aux actions commises par la Russie en Ukraine, en violation du droit international, à travers l'annexion, en mars 2014, de la Crimée et le soutien apporté, à compter d'avril 2014, au mouvement séparatiste dans le Donbass. Une première vague de sanctions est adoptée en mars 2014. Elle se compose de sanctions diplomatiques et politiques (notamment la suspension des négociations en vue d'un nouvel accord UE-Russie, des sommets officiels UE-Russie ou bilatéraux entre les Etats membres et la Russie) et de sanctions individuelles consistant à interdire l'octroi de visas et à geler les avoirs d'un certain nombre de personnes ou entités exerçant des responsabilités exécutives en Crimée ou ayant apporté leur soutien à son annexion par la Russie. Peu après, des mesures restrictives spécifiques sont prises à l'encontre du développement économique de la Crimée. Puis à l'été 2014, un train de sanctions économiques est adopté en deux temps en réponse à la dégradation de la situation à l'est de l'Ukraine, après le crash de l'avion MH17. Ces sanctions économiques - dites sectorielles - consistent en une limitation de l'accès des banques et grandes entreprises d'Etat russes aux marchés financiers et aux capitaux européens (mesure qui, soulignons-le-, est

celle qui pénalise le plus l'économie russe), en un embargo sur le commerce d'armement et en une restriction des exportations de technologies dans le secteur énergétique. La liste des personnes et entités soumises à des sanctions ciblées est, quant à elle, complétée à plusieurs reprises, au titre tantôt d'un soutien à l'annexion de la Crimée, tantôt en relation avec les événements se déroulant dans le Donbass.

En réaction à ces sanctions, la Russie a elle-même adopté des contre-mesures, décrétant, le 7 août 2014, un embargo sur de nombreux produits agro-alimentaires fournis par les pays occidentaux, renouvelé depuis jusqu'en août 2016, ainsi qu'une « liste noire » de personnalités non autorisées à se rendre sur le territoire russe.

Je précise tout de suite que l'embargo sanitaire russe sur les porcs n'a rien à voir avec l'Ukraine puisqu'il a été imposé en janvier 2014 avant le déclenchement de la crise et en lien avec la peste porcine africaine.

Les sanctions européennes sont à l'évidence un moyen de pression, et sans doute le seul. Elles doivent être vues comme un moyen de pression en vue de parvenir à une normalisation de la situation, c'est-à-dire un règlement politique du conflit en Ukraine. Et c'est d'ailleurs le seul instrument dont nous disposions - qui envisageait sérieusement de s'opposer militairement à la Russie ?

Le lien entre l'application des sanctions et le règlement du conflit est d'ailleurs explicitement établi par le Conseil européen du 19 mars 2015, qui conditionne leur levée à une application intégrale des accords de Minsk du 12 février 2015. Ces accords, négociés dans le cadre du format dit « de Normandie », dans lequel la France et l'Allemagne, avec la Russie et l'Ukraine, ont joué un rôle déterminant, constituent une feuille de route complète, traitant à la fois des questions institutionnelles et de la situation sur le terrain, dont l'objectif est de parvenir à une résolution de la crise.

Force est de constater que ce n'est pas chose facile, malgré tous les efforts déployés par les médiateurs et les heures passées à débattre au sein des groupes de travail thématiques chargés, sous la houlette de l'OSCE, de la mise en œuvre du « paquet de mesures ». Le seul groupe de travail politique, présidé par l'ambassadeur Pierre Morel, s'est ainsi déjà réuni 36 fois depuis sa mise en place.

Certes, on doit saluer les avancées enregistrées : la signature et la mise en œuvre d'un protocole sur le retrait des armes légères, la progression du déminage, le rétablissement du paiement des pensions et les solutions pratiques trouvées pour permettre des opérations bancaires à l'est, le lent redémarrage de l'activité économique et des échanges.... La dernière avancée en date étant, la libération, la semaine dernière (le 25 mai) de la pilote ukrainienne Nadia Savtchenko, en échange de celle de deux militaires russes présumés.

Pour autant, la situation sécuritaire reste fragile. On a cru, à l'automne dernier, que l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu le 1er septembre 2015 constituerait une étape décisive. Celui-ci n'a, en réalité, tenu que quelques semaines. Très vite, les heurts ont repris, avec une intensité accrue depuis l'hiver dernier, avant que les parties s'accordent, sur un nouveau cessez-le-feu entré en vigueur le 1er mai dernier. Les violations ne s'en poursuivent pas moins de manière localisée sur trois points de fixation au contact entre séparatistes et Ukrainiens. Par ailleurs, des progrès importants doivent encore être faits en matière de déminage (les mines étant désormais responsables de la plupart des décès) et concernant le retrait des armes lourdes, sujet qui, jusqu'à présent, n'a pu faire l'objet d'un accord entre les parties.

Ces tensions persistantes sur le terrain ne favorisent bien évidemment pas la mise en œuvre du volet politique des accords, les responsabilités étant sur ce point partagées. Il y a, bien sûr, celle de l'exécutif ukrainien qui ne parvient pas à accomplir les deux réformes institutionnelles prévues par les accords, à savoir la révision constitutionnelle relative à la décentralisation, qui a été votée en première lecture, et l'instauration d'un statut spécial pour les territoires de l'est, qui est adopté mais pas mis en œuvre.

L'autre problème est celui des élections locales dans ces territoires, qui ne peuvent se tenir faute d'un projet de loi sur lequel les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord. Les discussions achoppent sur des points sans doute assez techniques, mais aussi politiques et dont les séparatistes font des points de blocage, en refusant par exemple la participation des partis ukrainiens ou la présence des médias ukrainiens dans la campagne.

On le voit, la situation reste difficile et, pour tout dire, relativement bloquée malgré de récents progrès. Dans ce contexte, quelles sont les échéances s'agissant des sanctions ? Comme vous le savez, elles expirent, le 31 juillet prochain pour les sanctions économiques, et le 15 septembre prochain pour les sanctions individuelles, les sanctions diplomatiques n'ayant pas d'échéance. La question de leur renouvellement sera à l'ordre du jour du Conseil européen des 28-29 juin prochains.

Le renouvellement des sanctions suppose, rappelons-le, une décision unanime de la part de l'ensemble des Etats membres. Les pays d'Europe orientale, les Baltes et le Royaume-Uni sont résolument hostiles à la levée des sanctions, alors que la France et l'Allemagne seraient assez ouvertes à un allègement si des progrès réels étaient constatés.

Ce que nous souhaitons, c'est bien évidemment la mise en œuvre rapide des accords de Minsk, dont le calendrier, initialement fixé au 31 décembre 2015, a malheureusement déjà dû être reporté. Autrefois l'une des régions les plus prospères d'Ukraine, le Donbass périclite aujourd'hui et le conflit de basse intensité qui s'y déroule constitue un frein au

développement non seulement de ce territoire mais aussi du reste de l'Ukraine, et n'est pas sans affecter aussi l'économie russe. De notre côté - et Robert Del Picchia y reviendra -, nous n'avons pas non plus intérêt au maintien durable des sanctions.

L'adaptation du régime des sanctions à l'encontre de la Russie ne pourrait-elle pas, dès lors, constituer un levier permettant des avancées et l'amorce d'une dynamique positive en vue du règlement du conflit ? C'est ce que suggère le projet de résolution qui nous est soumis et qui reprend en tous points le dispositif que mes collègues Robert del Picchia, Gaëtan Gorce et moi proposons dans notre rapport « France-Russie : pour éviter l'impasse », rapport que vous aviez, mes chers collègues, adopté à la quasi-unanimité. Nous ne pouvons donc que vous inviter à adopter cette proposition de résolution.

M. Robert del Picchia, rapporteur. - Comme vient de le rappeler Josette Durrieu, cette initiative s'inscrit effectivement dans la droite ligne de notre rapport d'information publié en octobre dernier. C'est en quelque sorte la déclinaison de notre proposition figurant en page 94 du rapport. Elle va aussi dans le sens du dialogue que nous avons ouvert depuis, en phase avec la présidence du Sénat, avec nos homologues du Conseil de la Fédération de Russie.

Il ne s'agit pas de nier les violations du droit international commises par la Russie ni de passer par pertes et profit l'annexion de la Crimée. Le texte de la résolution est clair là-dessus, au considérant 14 en particulier. Mais reconnaissons que si les sanctions ont constitué, au moment où elles ont été prises, un signal fort et une manifestation indispensable de la fermeté européenne, elles n'ont jusqu'à présent pas permis d'avancée significative dans le sens d'un règlement du conflit.

Il est d'ailleurs difficile d'évaluer dans quelle mesure ces sanctions pèsent sur l'économie russe, qui est simultanément affectée par la baisse significative des cours du pétrole ; nous percevons nettement, en revanche, l'impact négatif que nous subissons, en retour, du fait des contre-mesures russes et notamment de l'embargo qu'elle oppose à nos produits agricoles. Embargo qu'elle applique, au demeurant, de manière très extensive, en y intégrant des mesures d'ordre sanitaire adoptées antérieurement, qui n'ont rien à voir avec l'Ukraine et qui pénalisent dramatiquement notre filière porcine alors que la peste porcine africaine n'est pas présente dans les élevages français. Il est indispensable que, sur ce point, notre gouvernement se montre encore plus offensif compte tenu de la situation sanitaire.

Nous mesurons l'impatience des acteurs économiques aussi bien français que russes, de retrouver un environnement d'affaire favorable : nos agriculteurs souffrent de la perte de débouchés, les entreprises russes de la difficulté d'accéder à des financements... Et nous sommes bien conscients

aussi des risques de long terme liés la pérennisation de la situation actuelle, la perte de contrats et de marchés étant souvent irréversible.

Par ailleurs, les sanctions individuelles qui touchent les parlementaires nous semblent constituer un obstacle à la reprise du dialogue, qui était le cœur du message de notre commission, en les privant de la possibilité de se rendre sur le territoire des Etats européens. Il me semble qu'une différence de traitement s'impose entre les parlementaires russes de la Douma et du Conseil de la Fédération et les personnes sanctionnées au titre de responsabilités exécutives directes en Crimée, dans le Donbass ou en Russie. Même s'il existe des possibilités de dérogations, cette mise à l'index de personnes n'ayant pas pris directement part aux événements que nous condamnons, nous semble inutilement humiliante et même contre-productive. Sur les 146 personnes listées sous sanction, une trentaine seulement sont des parlementaires russes.

Enfin, comme nous l'avons montré dans notre rapport, la Russie est un interlocuteur incontournable sur la scène internationale, avec lequel nous avons besoin de coopérer pour gérer et résoudre de nombreuses crises, notamment au Moyen-Orient, et dont nous voudrions qu'elle soit un partenaire stratégique. La pérennisation des sanctions et contre-sanctions constitue indéniablement un frein à la relance des relations UE-Russie.

J'en viens à présent au texte de la résolution, qui, comme l'a souligné Josette Durrieu, constitue une proposition équilibrée.

L'adaptation du régime de sanctions se fonde sur un dispositif à trois étages prévoyant :

- en premier lieu, à l'alinéa 17, l'allègement progressif et partiel des sanctions économiques sectorielles en fonction de progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk (alors que la position actuelle est : aucun allègement avant l'application intégrale et totale des accords) ;

Des progrès « significatifs » pourraient être, à mon sens, un accord sur le projet de loi électorale, permettant son adoption dans des délais rapides, et l'observation d'un vrai cessez-le-feu pendant plusieurs semaines consécutives. Nous n'en sommes pas si loin et cette résolution pourrait montrer le chemin à suivre ;

- deuxième étage du dispositif, une réévaluation des sanctions diplomatiques et politiques, qui, soulignons-le, ne sont juridiquement pas liées à la mise en œuvre des accords de Minsk. Il me semble que nous pourrions, en effet, tenir compte de l'évolution favorable du climat dans lequel s'inscrivent nos relations et envisager la reprise de discussions en vue de la tenue de réunions bilatérales de haut niveau entre la Russie et les Etats membres. Notons, à cet égard, que les relations entre la France et la Russie ont progressé dans cette direction, avec la tenue, en janvier dernier, du Conseil économique, financier, industriel et commercial (CEFIC) qui ne

s'était pas réuni depuis septembre 2013 et plus récemment celle de la commission culturelle franco-russe ;

- enfin, troisièmement, une levée immédiate des sanctions individuelles visant les parlementaires russes ; comme les sanctions diplomatiques et politiques, ces sanctions ne sont juridiquement pas liées à l'application des accords de Minsk, même si elles le sont politiquement ; leur levée immédiate est donc possible pour peu que les Etats membres le décident. Les parlementaires russes représentent une trentaine de personnes sur les 146 qui sont sanctionnées. Une telle mesure serait, comme je l'ai dit, de nature à favoriser un approfondissement du dialogue.

Cette résolution rappelle, par ailleurs, la position responsable que le Sénat entend défendre ; il y exprime, en effet, son regret que la Russie ait autorisé le recours à la force sur le territoire ukrainien, son attachement à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine et sa condamnation de l'annexion de la Crimée.

Tel est donc le contenu de cette proposition de résolution qui explore toutes les marges de manœuvre disponibles pour adapter le régime de sanctions, dans un esprit de responsabilité et sans ignorer – comme certains seraient tentés de le faire – les accords de Minsk. Ceux-ci demeurent, en effet, la pierre angulaire de la résolution du conflit en Ukraine et la France, puissance garante de l'application de ces accords, ne saurait s'en départir.

Nous voulons croire qu'un tel dispositif serait de nature à enclencher un cercle vertueux encourageant la Russie à œuvrer à la résolution du conflit. Il faut rappeler, à cet égard, que dans le régime actuel, la levée des sanctions dépend aussi des progrès attendus de la partie ukrainienne.

Nous espérons qu'il déboucherait aussi sur l'allègement, réciproquement, des contre-mesures dirigées contre les Etats membres de l'Union européenne.

En conclusion, je ne peux que vous inviter, mes chers collègues, à voter en l'état ce texte dont chaque mot a été pesé pour proposer une rédaction équilibrée. Il constitue, à notre sens, une opportunité de faire évoluer les choses en même temps qu'un signal politique de notre aspiration à renouer une relation forte avec la Russie.

Mme Josette Durrieu, co-rapporteur. - Je regrette que notre commission n'ait pris l'initiative du dépôt de ce texte, qui nous arrive donc déjà établi par d'autres. La position exprimée par M. Claude Malhuret repose sur des arguments qu'on peut entendre. Néanmoins, reconnaissons que la situation est bloquée. Peut-être est-il temps d'envisager une autre démarche ? Il faut prêter attention au sens des mots, le terme « sans délai » s'agissant des sanctions individuelles à l'encontre des parlementaires suscite je le sais des interrogations ; il est sans doute un peu fort. Pour autant, nous

émettons le vœu que la proposition de résolution, qui décline notre rapport, soit adoptée.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Nos relations avec la Russie sont fondamentales, comme je l'ai souligné dans deux rapports, publiés en 2007 puis en 2010. Il est choquant que les sanctions européennes aient pu être adoptées sans que les parlements nationaux aient été consultés et, de ce point de vue, ce débat est une bonne chose. Il devrait d'ailleurs en être de même en ce qui concerne l'ONU : il faudrait une assemblée parlementaire de l'ONU.

M. Gilbert Roger. - J'ai pensé au départ que nous examinions la proposition de résolution de l'Assemblée nationale. J'avais, en ce qui me concerne, voté en faveur du rapport de nos co-rapporteurs « France-Russie : pour éviter l'impasse » et je ne regrette pas ce vote. Néanmoins, j'aurais préféré ne pas avoir à examiner ce texte qui pose à mon sens problème. D'une part, en effet, je suis opposé à l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN et à son rapprochement avec l'UE ; d'autre part, je n'ai pas constaté de la part des Russes d'avancée qui justifierait un allègement immédiat des sanctions sur les parlementaires russes, qui ne sont pas tous exemplaires.

M. Claude Malhuret. - Sur la procédure, il y a effectivement un problème, il aurait fallu au minimum que nous puissions élaborer ce texte conjointement avec la commission des affaires européennes. Sur le fond, je suis atterré par cette proposition de résolution qui, si nous la votons, serait une grande victoire pour Vladimir Poutine. Comme dictateur, celui-ci sait que les démocraties cèdent toujours les premières. Ce texte prévoit, d'une part, la levée progressive et partielle des sanctions économiques, d'autre part, la levée immédiate, inconditionnelle et sans contrepartie des sanctions touchant les parlementaires. Qu'est-ce qui a changé depuis un an et demi qui justifierait ce changement unilatéral ? Rien, au contraire. Le 24 mai dernier, les combats se sont intensifiés, sept militaires ukrainiens ayant été tués. Les séparatistes pro-russes voient leur position renforcée avec le soutien de l'armée russe. Qu'est-ce qui a changé en Ukraine, en Crimée, en Transnistrie, en Abkhazie, en Ossétie du Sud, au Haut-Karabagh ou encore en Syrie, où la Russie bombarde ceux que nous soutenons et épargne Daech ? Qu'est-ce qui a changé dans l'attitude de Poutine ? Qu'est-ce qui a changé en Russie, si ce n'est dans le mauvais sens, avec une dictature ultra-nationaliste, la chasse aux organisations non gouvernementales et de défense des droits de l'homme, les emprisonnements, les exils forcés, la violation des espaces aériens, norvégiens, finlandais, portugais, la destruction de l'avion de la Malaysian Airlines, l'envoi de sous-marins dans les eaux territoriales suédoises et d'autres pays européens, de navires de guerres, des menaces contre des navires danois, l'augmentation de 30 % du budget militaire, la dénonciation quasi maladroite de l'OTAN et une croisade anti-occidentale dans les médias ? Pourquoi, dans ces conditions, devrions-nous changer notre position ? Elle était tout sauf belliqueuse. Le couple franco-allemand, dans le cadre du format de Normandie, a répondu à l'agression en cherchant

désespérément une négociation ; cette position de dialogue a débouché sur les accords de Minsk, qui font consensus en France sur tous les bancs politiques. Rien n'a changé, les auteurs de la proposition de résolution sont d'accord avec moi sur ce point-là. Aux termes de l'exposé des motifs, la France et l'Allemagne ont joué un rôle décisif dans la conclusion des accords de Minsk. Ceux-ci prévoient une feuille de route à laquelle il faut se tenir, d'autant plus que sa mise en œuvre n'est pas aisée. Y renoncer, ne serait-ce que partiellement, serait un très mauvais signal adressé aux protagonistes sur le terrain. Or, dans la proposition de résolution, les auteurs prévoient au contraire de renoncer à la feuille de route selon laquelle les sanctions seront levées seulement quand les accords de Minsk auront été intégralement appliqués. En effet, avec cette résolution, le Sénat appellerait à un « *allègement progressif et partiel du régime des sanctions économiques et en ce qui concerne les parlementaires un allègement immédiat et total* ». L'évolution proposée nous est présentée comme mesurée, progressive et conditionnée, par contraste avec la résolution de l'Assemblée nationale qui est caricaturale. Mais, en fait, il s'agit d'un changement majeur, qui est l'abandon de la ligne des accords de Minsk ! Une fois qu'on aura cédé un peu, on risque de devoir très vite tout lâcher. C'est d'ailleurs ce que dit l'exposé des motifs de la résolution : « *Cette proposition de résolution ne constituerait que la première étape. En effet, les relations de l'UE avec la Russie sont trop stratégiques pour être retenues indéfiniment en otage d'un débat récurrent sur les sanctions* ». Cette phrase est un tour de passe-passe mensonger, les relations entre l'UE et la Russie ne sont pas l'otage des sanctions, mais de la présence des troupes russes en Ukraine et de l'annexion de la Crimée. Ce serait un inacceptable renversement de la charge de la preuve et aux yeux du monde entier, la victoire de Vladimir Poutine.

Je sais que les sanctions sont coûteuses, étant moi-même élu d'un département rural, mais le recul devant un dictateur serait plus coûteux encore. Demain, ce serait le siège de Marioupol, les menaces sur les Etats baltes. Nous trouvons souvent les pays d'Europe orientale trop inquiets, mais si nous avons des frontières communes avec la Russie, nous le serions sûrement aussi.

Concernant la levée des sanctions à l'encontre des parlementaires, il faut rappeler qu'il s'agit de personnalités qui ont voté en faveur de l'envoi de troupes en Ukraine.

Je connais les dictateurs, ils ne s'arrêtent que devant les obstacles et la fermeté, pas devant des barrières qui se lèvent. Nos parents, qui ne le savaient pas, en ont fait l'expérience au XX^e siècle, ils l'ont payé cher ; nous qui savons, ne commettons pas l'erreur d'adopter cette proposition de résolution.

M. Daniel Reiner. – Nous sommes d'accord pour dire que la situation est bloquée et que les hommes de bonne volonté doivent s'efforcer de débloquer de telles situations. Sans la résolution excessive votée à

l'Assemblée nationale, il n'y aurait sans doute pas eu cette proposition de résolution qui tente d'atténuer les choses. L'opportunité de cette proposition de résolution est discutable. Depuis le début, la ligne que nous défendons est « fermeté et dialogue ». Or, ce texte ne me paraît pas conforme à cet esprit. Trois points me paraissent poser problème. D'abord, il manque, au considérant n° 5, une condamnation ferme de l'annexion de la Crimée, le terme « regrette » n'étant pas assez fort. Ensuite, on ne peut laisser entendre, comme le fait le considérant n° 6, que des événements se sont déroulés en Ukraine sans que la Russie y soit mêlée. Enfin, s'agissant de la levée des sanctions contre les parlementaires, et bien qu'étant partisan du dialogue, je trouve le terme « sans délai » trop fort. Nous savons bien que ce sont ces parlementaires qui ont autorisé le recours à la force. Mon groupe souhaite voter ce texte, mais il mérite d'être retouché. Or, nous avons entendu dire qu'il serait gravé dans le marbre et qu'il ne fallait pas le faire ! Je ne le crois pas, on doit toujours pouvoir apporter des modifications raisonnables. Enfin, au regard de ce que je ressens à notre retour de la réunion de l'AP-OTAN à Tirana, je demanderai une suspension de séance avant l'examen des amendements.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Je fais observer que l'alinéa n° 14 condamne très explicitement l'annexion de la Crimée par la Russie : « Réaffirme son attachement indéfectible à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine et condamne l'annexion de la Crimée par la Russie ».

Mme Hélène Conway-Mouret. - Pourriez-vous rappeler la procédure applicable à l'examen de ce texte et son cheminement ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - La présente proposition de résolution a été adoptée par la commission des affaires européennes jeudi dernier, nous l'examinons aujourd'hui et nous en débattons en séance publique la semaine prochaine. Quant au fait que ce texte soit « imposé », tel n'est pas le cas puisque nous allons examiner des amendements que la commission est libre de voter ou non, comme l'ensemble du texte d'ailleurs. Nous aurions certes pu prendre nous-mêmes l'initiative d'une telle résolution, puisqu'elle décline des propositions figurant déjà dans un rapport de notre commission. Cela dit, il n'est pas forcément illégitime qu'un rapport de notre commission donne lieu à une proposition de résolution de la commission des affaires européennes, en vue d'une discussion au Conseil européen des 28 et 29 juin.

M. Gilbert Roger. - Des amendements peuvent-ils, dès lors, être déposés d'ici le 8 juin ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Naturellement ; des amendements, en vue du débat en séance publique, sont possibles jusqu'à lundi prochain midi, comme d'habitude pour les textes débattus en séance.

M. Joël Guerriau. - La vraie question est, à mon sens : fallait-il imposer des sanctions à la Russie ? Elles sont inutiles et nuisibles au plan

économique, nous en subissons les effets. En outre, je ne pense pas que les sanctions arrêtent les dictateurs, au contraire elles les renforcent, les peuples humiliés se rassemblant autour d'eux. L'histoire l'a bien montré et encore récemment en Iran. Nous espérons aujourd'hui que la diplomatie, les contacts à tous les niveaux, permettront de changer la donne. Les sanctions, elles, sont dangereuses. Nous l'avons dit la semaine dernière lors du débat sur la COP 21, il faut privilégier le dialogue et la diplomatie parlementaires.

M. Jacques Legendre. - Je regrette l'initiative choquante de quelques collègues de l'Assemblée nationale qui se sont rendus en Crimée. Et je regrette que la résolution adoptée par l'Assemblée nationale nous impose aujourd'hui d'examiner la présente résolution pour atténuer le choc produit par celle-ci. L'adoption de cette résolution affaiblirait de toute façon la position diplomatique française, qui est de condamner l'annexion, en plein XXI^e siècle, d'une partie d'un Etat souverain par un autre Etat souverain en Europe. Où en serions-nous aujourd'hui sans les sanctions ? Certes, elles n'ont peut-être pas été complètement efficaces face à la détermination de la Russie. L'Ukraine reste un sujet sensible pour la Russie et nous ne devons pas leurrer les Ukrainiens sur la possibilité pour leur pays de rejoindre l'OTAN ou l'UE. Je soutiens les amendements de notre collègue Claude Malhuret. S'ils n'étaient pas adoptés, je ne pourrais voter cette résolution. Nous avons besoin de relations amicales et non conflictuelles avec la Russie. Pourtant, il faut aussi tenir compte de la naissance en Europe d'une nouvelle nation slave de 50 millions d'habitants, qui est l'Ukraine.

M. Christian Cambon. - Il s'agit effectivement d'un débat difficile. Je partage le constat de l'auteur des amendements que nous allons examiner sur le blocage de la situation mais j'en tire des conclusions inverses. Le dialogue est toujours nécessaire et les parlementaires doivent avoir une liberté de pensée, de parole et d'action. J'en veux pour preuve notre rencontre, il y a quelques semaines, avec une délégation de parlementaires russes. La qualité des travaux effectués de part et d'autre et la traduction de notre rapport en russe signifient que nos positions sont prises en considération. On ne peut débloquent la situation que par le dialogue, même si le dialogue entre parlementaires n'est pas tout, puisque les sanctions économiques relèvent des exécutifs. Paradoxalement, si nous voulons approfondir notre réflexion, il faut dialoguer avec les Russes. L'entretien du Président Larcher avec le Président Poutine, qui, au départ, refusait de le recevoir, en témoigne. Ainsi, il peut y avoir un intérêt à dialoguer avec les parlementaires car, même s'ils n'ont pas le même pouvoir que l'exécutif, ils peuvent faire avancer les idées.

M. Jean-Marie Bockel. - Je dois dire que les propos sur l'inutilité des sanctions m'ont fait bondir. Citer les sanctions contre l'Iran pour dire qu'elles n'ont servi à rien et qu'elles sont contreproductives ne me semble pas conforme au déroulement de la négociation de l'accord sur le nucléaire. Les sanctions ont tout de même joué un rôle. Il faut donc être plus nuancé.

S'agissant de l'Ukraine, les sanctions n'ont pas eu tous les effets escomptés. En dépit de leurs effets pervers et négatifs pour nous, elles ont le mérite d'exister face à un interlocuteur sensible aux rapports de forces. Personnellement, je n'emploierais pas le mot de dictateur pour qualifier le Président Poutine, il faut faire attention au sens des mots dans le domaine des relations internationales. Que dira-t-on pour les pays peu démocratiques qui sont nos amis et nos alliés et avec lesquels nous commerçons dans l'intérêt de la France ? Il y a les principes et les intérêts de la France. Je me suis également rendu à l'AP-OTAN à Tirana où j'ai pu entendre ce que disent nos collègues des pays concernés par ce rapport de force avec la Russie. Je ne peux pas voter cette résolution en l'état et j'attends donc le débat sur les amendements du rapporteur.

M. Jean-Pierre Grand. - Dans cette affaire, je pense que l'on ne parle pas assez de l'Otan qui fait l'effet d'un chiffon rouge agité devant les Russes. L'Otan gagne du terrain en Europe et devient de plus en plus puissante et ce n'est peut-être pas exactement souhaitable dans le cadre de nos relations avec la Russie. Je ne suis pas certain qu'humilier la Russie soit une politique étrangère efficace. Dans un monde globalisé, nos intérêts ne se défendent pas qu'en Europe. Partout sur la planète, les Russes peuvent être des alliés stratégiques et économiques essentiels. Si cette résolution permet de passer un message positif, je n'y verrais aucun inconvénient.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je suis étonnée qu'on emploie le terme d'affaiblissement. Les co-rapporteurs ont décrit un climat favorable et cette résolution m'apparaît comme une volonté de reprendre le dialogue. On peut parler de l'Otan et de bien d'autres choses mais il faut se concentrer sur l'objectif de ce texte qui est, pour moi, la sortie de l'isolement de la Russie et la reprise d'un dialogue nécessaire entre l'Union européenne et ce grand pays. Par le passé, nous avons sans doute manqué des opportunités et ce serait aujourd'hui un moyen de renouer ce dialogue.

M. André Trillard. - Premièrement, je veux dire que les sanctions économiques sont en réalité de nature politique et que c'est donc ici que l'on doit en traiter. Deuxièmement, le mandat parlementaire n'est pas impératif en France mais le serait en Russie ? Qui sommes-nous pour juger de la nature du mandat de parlementaires étrangers ? Je défendrai toujours le fait que les parlementaires, même s'ils ont des idées que je combats, puissent s'exprimer. Troisièmement, quid des pays baltes, de la Pologne et de l'Otan ? Notre collègue Jean-Pierre Grand vient de parler de l'Otan donc je m'en tiendrai là, mais c'est l'Europe qui risque d'être perdante.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous continuerons ce débat approfondi et stratégique après une brève suspension de séance. Je donnerai alors la parole au rapporteur pour qu'il présente ses amendements, puis nous entendrons les explications de vote de chacun des groupes.

(La commission suspend la séance).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La séance est reprise. Je donne la parole à M. Malhuret pour la présentation groupée de ses amendements.

M. Claude Malhuret. – L'amendement n° COM-6 vise à supprimer les mots « au détriment des populations et des entreprises » à l'alinéa 7. En effet, il n'est pas nécessaire de s'excuser de prendre des sanctions.

L'amendement n° COM-7 tend à indiquer, à l'alinéa 12, le caractère seulement très partiel de la mise en œuvre des accords de Minsk, afin de souligner l'insuffisance des avancées enregistrées.

L'amendement n° COM-1 vise à supprimer l'alinéa 13. En effet, c'est l'agression russe en Ukraine, et non les sanctions, qui explique la détérioration des relations entre l'UE et la Russie.

L'amendement n° COM-2 vise à supprimer l'alinéa 17, qui constitue un renoncement aux accords de Minsk et une capitulation face à la Russie.

L'amendement n° COM-3 vise à supprimer l'alinéa 18, pour les mêmes raisons.

L'amendement n° COM-4 vise à supprimer l'alinéa 19, qui vise à lever les sanctions individuelles pesant sur les parlementaires. En effet, le dialogue parlementaire n'est pas empêché par les sanctions et n'a jamais été rompu. Par ailleurs, on renoncerait à sanctionner les parlementaires, élus dans les conditions qu'on sait, qui ont pris part à la décision de recourir à l'usage de la force ! Dix d'entre eux sont ainsi sanctionnés pour avoir déposé une proposition de loi demandant le déploiement des troupes en Ukraine. L'un, dénommé Sergueï Mironov, est sous le coup d'un mandat d'arrêt international et nous serions bien embarrassés si l'Ukraine nous demandait de l'arrêter alors qu'il se trouve sur notre territoire. Je vous cite l'intitulé de sa proposition de loi, qui n'a pas été adoptée : « Proposition de loi autorisant la Russie à admettre en son sein dans le cadre de la protection des citoyens russes, des territoires d'un pays étranger sans l'accord de ce derniers et sans traité international ». Mais c'est l'Anschluss, ça !

L'amendement n° COM-5 vise à supprimer l'alinéa 20, par coordination avec les amendements précédents.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je passe la parole aux rapporteurs.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur. – Avis défavorable aux amendements. Pour l'amendement COM-6, à notre avis, cette précision ne vise pas uniquement les populations et les entreprises russes, elle concerne tout aussi bien les populations et les entreprises européennes et souligne les dommages causés par les sanctions, qu'il est difficile de nier.

Mme Josette Durrieu, co-rapporteur. – Avis défavorable. Pour l'amendement COM-7, si nous voulons être objectifs, les progrès sont certes minimes, mais réels : arrêt de l'escalade et de l'expansion des séparatistes,

accord sur le retrait des armes légères, déminage en cours, reprise partielle des échanges économiques et des paiements bancaires... Ce sont quelques signaux qui peuvent légitimer ce que l'on va proposer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les rapporteurs proposent un avis défavorable à l'ensemble des amendements. Qu'ils me disent au moment du vote s'ils veulent compléter leurs explications. Pour l'heure, je passe aux explications de vote, un orateur par groupe.

M. Robert Hue. – Notre discussion de ce matin est révélatrice de ce qui fait notre faiblesse en matière de politique internationale. Nous adoptons des positions unilatérales inspirées d'un autre temps. Le groupe RDSE, qui a eu un échange hier, votera à l'unanimité ce texte et ne retiendra pas d'amendements.

M. Joël Guerriau. – La position du groupe UDI-UC reflète la diversité des arguments qui ont été avancés ce matin. En conséquence, nous aurons quatre votes pour, un vote contre et une abstention.

M. Daniel Reiner. – Plusieurs voix du groupe Socialiste et Républicain se sont exprimées tout à l'heure pour signifier que nous voulons garder les canaux de dialogue ouverts à l'égard de la Russie. En conséquence, nous voterons la résolution. Nous ne voterons pas les amendements, mais nous en présenterons en séance plénière. Premièrement, nous proposerons d'introduire une condamnation plus ferme de l'annexion de la Crimée. Deuxièmement, nous proposerons de revoir l'injonction figurant à l'alinéa 19 qui recommande la levée des sanctions contre les parlementaires « sans délai ». Le but est de proposer une autre rédaction qui aura la même signification mais sera moins véhémente.

M. Christian Cambon. – Le groupe Les Républicains, qui en a délibéré hier, soutient cette résolution, tout en laissant à chacun de nos collègues le soin d'exprimer le vote qu'ils désirent.

M. Bernard Vera. – Le groupe CRC considère qu'il est temps de s'interroger sur le bilan des sanctions et d'en mesurer l'utilité et l'efficacité. La résolution fait le constat que la politique de sanctions a mené à un blocage, voire à une impasse. Elle propose des solutions équilibrées et réaffirme à juste titre que les accords de Minsk doivent servir de feuille de route. Le groupe CRC votera en conséquence cette résolution et ne votera pas les amendements.

Les amendements n°s COM-6, COM-7, COM-1, COM-2, COM-3, COM-4 et COM-5 ne sont pas adoptés.

A l'issue du débat, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté la proposition de résolution européenne sans la modifier.

Le sort des amendements examinés est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

PPRE Sanctions UE Russie			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MALHURET	6	Supprime une disposition soulignant les dommages causés par les sanctions	Rejeté
M. MALHURET	7	Souligne le caractère seulement très limité des progrès faits dans l'application des accords de Minsk	Rejeté
M. MALHURET	1	Supprime une disposition constatant que les sanctions européennes et les sanctions russes ont des conséquences négatives sur les relations UE-Russie	Rejeté
M. MALHURET	2	Supprime une disposition en appelant à un allègement progressif et partiel des sanctions économiques	Rejeté
M. MALHURET	3	Supprime une disposition invitant à réévaluer les sanctions diplomatiques et politiques	Rejeté
M. MALHURET	4	Supprime une disposition invitant à lever sans délai les sanctions individuelles contre les parlementaires russes	Rejeté
M. MALHURET	5	amendement de coordination	Rejeté

TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les conclusions du Conseil européen du 6 mars 2014 et des 19 et 20 mars 2015,
- ④ Vu les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne du 3 mars 2014, du 17 mars 2014, du 22 juillet 2014, du 19 janvier 2015 et du 14 mars 2016,
- ⑤ Regrettant que la Fédération de Russie ait autorisé le recours à la force sur le territoire ukrainien le 1^{er} mars 2014 puis annexé la Crimée le 20 mars 2014 après un référendum considéré comme dépourvu de validité par les Nations unies ;
- ⑥ Regrettant la situation dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine qui a conduit à un conflit entre l'armée ukrainienne et des forces se déclarant pro-russes et défiant l'autorité de l'État ukrainien ;
- ⑦ Soulignant qu'à la suite de ces événements, l'Union européenne a progressivement mis en place un régime de sanctions à l'encontre de la Russie qui comporte des mesures politiques et diplomatiques, des sanctions individuelles ou visant des entités, et des sanctions économiques sectorielles, au détriment des populations et des entreprises ;
- ⑧ Soulignant que ces sanctions ont été complétées, renforcées ou prolongées à plusieurs reprises, en fonction de la dégradation de la situation en Ukraine ou de l'absence de progrès constatés ;
- ⑨ Observant qu'en réaction aux sanctions européennes, la Fédération de Russie a décidé le 7 août 2014 de mettre en place des sanctions, en particulier un embargo sur les produits alimentaires pour une durée d'un an, et qu'elle l'a prolongé pour la même durée en août 2015 ;
- ⑩ Soulignant qu'à la suite de plusieurs initiatives diplomatiques, la France, l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, réunies en format « Normandie », ont obtenu la signature des accords de Minsk, qui constituent la seule voie conduisant à une solution du conflit dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine ;

- ⑪ Rappelant la contribution du Sénat dans la mise en œuvre du volet politique des accords de Minsk relatif à la décentralisation, en particulier la coopération mise en place avec la Rada lors de l'élaboration de la réforme constitutionnelle ukrainienne en ce sens ;
- ⑫ Constatant le caractère partiel de la mise en œuvre de l'ensemble de mesures du 12 février 2015 sur l'application des accords de Minsk ;
- ⑬ Constatant dans le même temps que les sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie et les sanctions russes ont des conséquences négatives, sur le plan tant économique que politique, pour l'ensemble des parties, et sur les relations entre l'Union européenne et la Russie ;
- ⑭ Réaffirme son attachement indéfectible à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine et condamne l'annexion de la Crimée par la Russie, comme il ressort de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies du 27 mars 2014 ;
- ⑮ Regrette la détérioration des relations entre l'Union européenne et la Russie et considère que le rétablissement de relations confiantes et solides est indispensable pour relever les défis communs et aboutir au partenariat stratégique avec la Russie que le Sénat appelle de ses vœux ;
- ⑯ Invite toutes les parties à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et dans leur intégralité, l'ensemble de mesures du 12 février 2015 en vue de l'application des accords de Minsk ;
- ⑰ Appelle de ses vœux un allègement progressif et partiel du régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, en particulier des sanctions économiques, en liant cet allègement à des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk par rapport à la situation prévalant au moment de l'adoption, le 12 février 2015, de l'ensemble des mesures sur l'application des accords, et invite le Gouvernement à poursuivre les négociations avec la Russie et l'Ukraine, dans le cadre du format « Normandie », ainsi qu'avec ses partenaires européens ;
- ⑱ Invite le Gouvernement, selon les mêmes conditions, à réévaluer les sanctions diplomatiques et politiques et à préconiser en particulier la reprise des discussions en vue de la tenue, dans un premier temps, de réunions bilatérales de haut niveau entre les États membres de l'Union européenne et la Russie ;

-
- ⑲ Invite le Gouvernement à appeler ses partenaires européens à lever sans délai les sanctions individuelles visant les parlementaires russes, qui constituent un obstacle au dialogue parlementaire et politique ;
- ⑳ Invite le Gouvernement à s'assurer que l'allègement ou la levée de sanctions européennes s'accompagne nécessairement de mesures du même ordre de la part de la Fédération de Russie ;
- ㉑ Rappelant les initiatives du Gouvernement pour obtenir la levée de l'embargo phytosanitaire et des contremesures russes visant le secteur agricole, invite celui-ci à renforcer ses démarches vis-à-vis de la Russie, en liaison avec la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne, afin d'obtenir la levée rapide des embargos, y compris ceux adoptés avant la crise ukrainienne, tel que l'embargo sur certains produits porcins - qui aggravent la situation d'un secteur agricole déjà fragilisé ; souligne en particulier que ces embargos entraînent des pertes importantes pour la filière porcine française ;
- ㉒ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification
Vu les conclusions du Conseil européen du 6 mars 2014 et des 19 et 20 mars 2015,	Alinéa sans modification
Vu les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'Union européenne du 3 mars 2014, du 17 mars 2014, du 22 juillet 2014, du 19 janvier 2015 et du 14 mars 2016,	Alinéa sans modification
Regrettant que la Fédération de Russie ait autorisé le recours à la force sur le territoire ukrainien le 1 ^{er} mars 2014 puis annexé la Crimée le 20 mars 2014 après un référendum considéré comme dépourvu de validité par les Nations unies ;	Alinéa sans modification
Regrettant la situation dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine qui a conduit à un conflit entre l'armée ukrainienne et des forces se déclarant pro-russes et défiant l'autorité de l'État ukrainien ;	Alinéa sans modification
Soulignant qu'à la suite de ces événements, l'Union européenne a progressivement mis en place un régime de sanctions à l'encontre de la Russie qui comporte des mesures politiques et diplomatiques, des sanctions individuelles ou visant des entités, et des sanctions économiques sectorielles, au détriment des populations et des entreprises ;	Alinéa sans modification
Soulignant que ces sanctions ont été complétées, renforcées ou prolongées à plusieurs reprises, en fonction de la dégradation de la situation en Ukraine ou de l'absence de progrès constatés ;	Alinéa sans modification
Observant qu'en réaction aux sanctions européennes, la Fédération de Russie a décidé le 7 août 2014 de mettre en place des sanctions, en particulier un embargo sur les produits alimentaires pour une durée d'un an, et qu'elle l'a prolongé pour la même durée en août 2015 ;	Alinéa sans modification
Soulignant qu'à la suite de plusieurs initiatives diplomatiques, la France, l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine, réunies en format « Normandie », ont obtenu la signature des accords de Minsk, qui constituent la seule voie conduisant à une solution du conflit dans certaines régions de l'Est de l'Ukraine ;	Alinéa sans modification
Rappelant la contribution du Sénat dans la mise en œuvre du volet politique des accords de Minsk relatif à la décentralisation, en particulier la coopération mise en place avec la Rada lors de l'élaboration de la réforme constitutionnelle ukrainienne en ce sens ;	Alinéa sans modification
Constatant le caractère partiel de la mise en œuvre de l'ensemble de mesures du 12 février 2015 sur l'application des accords de Minsk ;	Alinéa sans modification
Constatant dans le même temps que les sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de	Alinéa sans modification

Russie et les sanctions russes ont des conséquences négatives, sur le plan tant économique que politique, pour l'ensemble des parties, et sur les relations entre l'Union européenne et la Russie ;	
Réaffirme son attachement indéfectible à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine et condamne l'annexion de la Crimée par la Russie, comme il ressort de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies du 27 mars 2014 ;	Alinéa sans modification
Regrette la détérioration des relations entre l'Union européenne et la Russie et considère que le rétablissement de relations confiantes et solides est indispensable pour relever les défis communs et aboutir au partenariat stratégique avec la Russie que le Sénat appelle de ses vœux ;	Alinéa sans modification
Invite toutes les parties à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et dans leur intégralité, l'ensemble de mesures du 12 février 2015 en vue de l'application des accords de Minsk ;	Alinéa sans modification
Appelle de ses vœux un allègement progressif et partiel du régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie, en particulier des sanctions économiques, en liant cet allègement à des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk par rapport à la situation prévalant au moment de l'adoption, le 12 février 2015, de l'ensemble des mesures sur l'application des accords, et invite le Gouvernement à poursuivre les négociations avec la Russie et l'Ukraine, dans le cadre du format « Normandie », ainsi qu'avec ses partenaires européens ;	Alinéa sans modification
Invite le Gouvernement, selon les mêmes conditions, à réévaluer les sanctions diplomatiques et politiques et à préconiser en particulier la reprise des discussions en vue de la tenue, dans un premier temps, de réunions bilatérales de haut niveau entre les États membres de l'Union européenne et la Russie ;	Alinéa sans modification
Invite le Gouvernement à appeler ses partenaires européens à lever sans délai les sanctions individuelles visant les parlementaires russes, qui constituent un obstacle au dialogue parlementaire et politique ;	Alinéa sans modification
Invite le Gouvernement à s'assurer que l'allègement ou la levée de sanctions européennes s'accompagne nécessairement de mesures du même ordre de la part de la Fédération de Russie ;	Alinéa sans modification
Rappelant les initiatives du Gouvernement pour obtenir la levée de l'embargo phytosanitaire et des contremesures russes visant le secteur agricole, invite celui-ci à renforcer ses démarches vis-à-vis de la Russie, en liaison avec la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne, afin d'obtenir la levée rapide des embargos, y compris ceux adoptés avant la crise ukrainienne, tel que l'embargo sur certains produits porcins - qui aggravent la situation d'un secteur agricole déjà fragilisé ; souligne en particulier que ces embargos entraînent des pertes importantes pour la filière porcine française ;	Alinéa sans modification
Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.	Alinéa sans modification

PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Florence Mangin, directrice de l'Europe continentale au ministère des affaires étrangères et du développement international et **M. Benjamin Hubin**, rédacteur.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

TEXTE DE LA RÉOLUTION

Amendement n° COM-6 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 7

Supprimer les mots : "au détriment des populations et des entreprises".

OBJET

Qu'avons-nous à gagner à nous désigner nous-mêmes comme les méchants de l'affaire. Les sanctions russes ne sont-elles pas aussi "au détriment des populations et des entreprises" européennes. Et pourtant rien de tel n'est dit dans la résolution à leur sujet (voir alinéa 9 notamment). Deux poids, deux mesures ... à notre détriment ...

Amendement n° COM-7 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 12

Entre le mot "caractère" et le mot "partiel", insérer les mots "seulement très".

OBJET

La rédaction initiale semble suggérer que des progrès substantiels ont été faits, puisque la mise en oeuvre des mesures est partiellement effectuée. La réalité est que des progrès extrêmement limités ont eu lieu, et dans certains domaines des reculs. Il faut donc préciser le caractère beaucoup trop partiel de la mise en oeuvre des mesures.

Amendement n° COM-1 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 13

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Les principales causes des conséquences négatives sont l'agression russe en Ukraine et l'annexion de la Crimée, pas les sanctions. En ne citant pas les véritables causes, nous donnons l'impression - fausse - que les sanctions sont les principales causes des conséquences négatives.

Amendement n° COM-2 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 17

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Cette rédaction est une capitulation pure et simple, un virage à 180 ° par rapport aux accords de Minsk qui prévoient la levée des sanctions uniquement après l'application complète des termes de l'accord. C'est une mise en cause totale de l'accord et par conséquent un affaiblissement dramatique de la position franco-allemande.

L'exposé des motifs de la résolution indique expressément : « La France et l'Allemagne ont joué un rôle décisif dans la conclusion des accords de Minsk. Ceux-ci constituent une feuille de route à laquelle il faut se tenir, d'autant plus que sa mise en oeuvre n'est pas aisée. Y renoncer, ne serait-ce que partiellement, serait un très mauvais signal adressé aux protagonistes sur le terrain. »

Or ce paragraphe propose exactement le contraire, c'est-à-dire de renoncer à la feuille de route qui prévoit que les sanctions ne seront levées que lorsque les conditions posées par les accords de Minsk seront intégralement respectées. En effet avec cette formulation, le Sénat « appelle de ses vœux un allègement progressif et partiel du régime des sanctions », c'est-à-dire exactement le contraire des accords de Minsk.

Amendement n° COM-3 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 18

Supprimer cet alinéa

OBJET

Cet alinéa, comme le précédent, est une capitulation pure et simple, un virage à 180 ° par rapport aux accords de Minsk qui prévoient la levée des sanctions uniquement après l'application complète des termes de l'accord. C'est une mise en cause totale de l'accord et par conséquent un affaiblissement dramatique de la position franco-allemande.

Amendement n° COM-4 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 19

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Ce paragraphe est pire que les paragraphes précédents, puisque ceux-ci prévoient un allègement progressif et partiel des sanctions en fonction des avancées, ce qui est contraire aux accords de Minsk, mais ici il s'agit d'un abandon des sanctions sans aucune contrepartie de la Russie. C'est une sorte de capitulation en rase campagne. Par ailleurs les parlementaires en question n'ont pas été choisis au hasard. Il s'agit des plus va-t'en guerre de la Douma et du Conseil de la Fédération. Certains font l'objet d'un mandat d'arrêt international de l'Ukraine. Que faisons-nous le jour où les sanctions à leur égard sont levées, qu'ils viennent en France et que l'Ukraine nous demande de les arrêter. Cette mesure est une source potentielle de complications diplomatiques majeures.

Amendement n° COM-5 présenté par
M. MALHURET

Alinéa 20

Supprimer cet alinéa.

OBJET

C'est le corollaire de la suppression des alinéas précédents.