



**Doc. 15941**

16 mars 2024

## Soutien à la reconstruction de l'Ukraine

### Avis de commission<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Davor Ivo STIER, Croatie, Groupe du Parti populaire européen

### A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite du rapport préparé par M. Lulzim Basha (Albanie, PPE/DC) et souscrit dans l'ensemble aux projets de résolution et de recommandation. Le rapport est consacré au rôle majeur que le Conseil de l'Europe devrait jouer dans le soutien aux efforts de reconstruction en Ukraine et l'indemnisation des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, en recommandant la saisie et le transfert des avoirs de l'État russe gelés par plusieurs pays à la suite de l'invasion à grande échelle de février 2022. Le projet de résolution exhorte les États membres et non membres qui détiennent des avoirs de l'État russe à coopérer pour transférer ces avoirs à un mécanisme international d'indemnisation, qui devrait être créé sous les auspices du Conseil de l'Europe. Selon le projet de résolution, les avoirs de l'État russe transférés seraient déposés dans un fonds fiduciaire international et devraient être utilisés à des fins d'indemnisation. À cet égard, le projet de résolution appelle également à la création d'une commission internationale des demandes d'indemnisation chargée de statuer, dans le respect des normes judiciaires reconnues, sur les demandes présentées par l'Ukraine et les entités touchées en vue d'obtenir des réparations pour les dommages subis. Cette commission statuerait sur les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, créé par le Conseil de l'Europe en 2023 sous la forme d'un accord partiel élargi. Le projet de recommandation invite le Comité des Ministres à prendre des mesures en vue d'établir les autres composantes du mécanisme international d'indemnisation (fonds fiduciaire international et commission internationale des demandes d'indemnisation).

2. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme examinera ces questions de manière plus approfondie dans son rapport «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» (rapporteur: M. Davor Ivo Stier), qu'elle a l'intention de présenter lors de la partie de session de l'Assemblée parlementaire en juin 2024. Dans l'attente de la finalisation de ce rapport, la commission soutient les propositions formulées dans le rapport de M. Basha en ce qu'elles exhortent le Conseil de l'Europe, et en particulier le Comité des Ministres, ainsi que les États membres et les États non membres animés du même esprit, à prendre des mesures supplémentaires pour garantir un système complet destiné à faire en sorte que la Fédération de Russie réponde les actes internationalement illicites qu'elle a commis à l'encontre de l'Ukraine et de l'ensemble de la communauté internationale. Le Registre des dommages créé à Reykjavik ne peut être que la première étape de ce mécanisme d'indemnisation global, qui doit comporter une commission internationale des demandes d'indemnisation et un fonds international d'indemnisation chargé de verser les indemnités accordées par la commission. L'Assemblée a déjà estimé, en se fondant sur un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Damien Cottier, Suisse, ADLE), que le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en place et la gestion d'un tel mécanisme d'indemnisation,

1. Renvoi en commission: [Doc. 15732](#), Renvoi 4735 du 26 mai 2023, modifié le 22 janvier 2024, Commission saisie du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15932](#). Avis approuvé par la commission le 4 mars 2024.



compte tenu de son expertise en matière d'évaluation et de supervision de l'exécution des demandes d'indemnisation déposées pour des violations des droits humains en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ([Résolution 2482 \(2023\)](#)). Le rapport de M. Basha explique plus en détail pourquoi le Conseil de l'Europe, fort de son expertise et de son expérience uniques dans le domaine des droits humains et de l'État de droit, devrait diriger ce processus et montrer l'exemple à la communauté internationale et à l'ordre mondial fondé sur des règles.

3. La saisie et le transfert des avoirs gelés de l'État russe soulèvent des questions complexes au regard du droit international, que la commission abordera dans son futur rapport. Toutefois, le rapport de M. Basha défend de manière convaincante la thèse selon laquelle cette mesure devrait être considérée comme légale en vertu du droit international relatif à la responsabilité de l'État, et plus particulièrement du droit relatif aux contre-mesures<sup>2</sup>. La commission partage l'avis selon lequel le transfert de ces avoirs par des États tiers (non directement lésés) pourrait être jugé licite en qualité de contre-mesures collectives à l'encontre de l'État agresseur, la Fédération de Russie, pour de graves violations d'obligations de droit international qui revêtent un caractère *erga omnes*. L'interdiction de l'agression est une norme de droit international qui a été reconnue comme une obligation *erga omnes* par la Cour internationale de justice. Le fait que le transfert d'actifs d'États souverains à des fins d'indemnisation soit sans précédent ou n'ait pas été justifié par le passé dans le cadre du droit des contre-mesures ne signifie pas qu'il ne serait pas juridiquement possible en vertu du droit international en vigueur. L'Assemblée et le Conseil de l'Europe, en soutenant politiquement la nécessité de cette mesure pour imposer une obligation de rendre des comptes, une réparation, et le plein respect du droit international, contribueraient à la clarification et au développement du droit international et adresseraient le message que les États agresseurs ne peuvent se soustraire à leur obligation de payer pour les dommages causés par leurs actes.

4. La commission propose plusieurs amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, en vue d'en préciser ou d'en renforcer certains aspects. La commission, tout en approuvant les propositions du rapport relatives à la saisie et au transfert des avoirs de l'État russe, estime que d'autres options étudiées ou proposées par certains États et acteurs internationaux pour garantir l'indemnisation ne devraient pas être négligées à ce stade. Ces options et celle que privilégie le rapport de M. Basha ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre.

## **B. Amendements proposés**

### *Amendement A (au projet de résolution)*

Avant le paragraphe 9.1, insérer le paragraphe suivant:

*«invite les États membres du Conseil de l'Europe et les États non membres éligibles à se joindre au Registre des dommages s'ils ne l'ont pas encore fait;»*

### *Amendement B (au projet de résolution)*

Au paragraphe 9.4, remplacer les mots «et les entités touchées» par les mots suivants:

*«les entités touchées, ainsi que les personnes physiques et morales».*

### *Amendement C (au projet de résolution)*

A la fin du paragraphe 9.5, insérer les mots suivants:

*« , comme le garantissent la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et/ou d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains;»*

---

2. En se fondant sur une note d'information juridique du 20 novembre 2023 rédigée par d'éminents juristes tels que le professeur Dapo Akande, le professeur Philippe Sands, le professeur Christian Tams et d'autres.

**Amendement D (au projet de résolution)**

A la fin du paragraphe 9.8, insérer les mots suivants:

*« , notamment en envisageant des propositions complémentaires ou alternatives, telles que la confiscation d'actifs privés à la suite d'une condamnation pénale pour violation des sanctions, la création de taxes sur les intérêts ou les bénéfices exceptionnels tirés des avoirs gelés de l'État russe, ou l'utilisation de ces avoirs comme garantie de prêts consentis à l'Ukraine;»*

**Amendement E (au projet de recommandation)**

Après le paragraphe 4.3, insérer le paragraphe suivant:

*«à envisager d'inclure dans le champ d'application du futur mécanisme international d'indemnisation, une fois établi, les dommages causés par les actes internationalement illicites commis par la Fédération de Russie dans la République autonome de Crimée, la ville de Sébastopol et les territoires temporairement occupés des oblasts de Donetsk et de Lougansk avant le 24 février 2022, dans la mesure où ils ont été causés par l'agression contre l'Ukraine commencée en 2014, notamment en ce qui concerne les violations du droit international confirmées par des organes juridictionnels internationaux tels que la Cour européenne des droits de l'homme.»*

**C. Exposé des motifs par M. Davo Ivo Stier, rapporteur pour avis**

**1. Introduction**

1. Je voudrais féliciter M. Basha pour son rapport, qui fournit une excellente analyse de la question de l'indemnisation des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et du rôle que le Conseil de l'Europe devrait jouer dans ce contexte. Son rapport propose que le Conseil de l'Europe procède à la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation, comprenant un fonds fiduciaire international et une commission internationale des demandes d'indemnisation, et que les États membres et non membres utilisent à cette fin les avoirs gelés de l'État russe. C'est la suite logique après la création en 2023 du Registre des dommages sous l'égide du Conseil de l'Europe. Les arguments utilisés dans le rapport pour justifier la saisie et le transfert de ces avoirs, fondés notamment sur la doctrine des contre-mesures collectives en droit international, sont juridiquement convaincants. J'examinerai ces arguments plus en profondeur dans mon rapport sur les «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», mais je pense que l'Assemblée parlementaire devrait déjà soutenir explicitement à ce stade la solution proposée par M. Basha.
2. Je voudrais proposer plusieurs amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, en vue de les renforcer et de couvrir certaines questions supplémentaires.

**2. Notes explicatives**

**2.1. Amendement A (au projet de résolution)**

3. Cet amendement vise à lancer un appel explicite aux États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait (six au total) à se joindre au Registre des dommages. Elle appelle également les autres États non-membres éligibles, c'est-à-dire les États qui ont voté en faveur de la résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022 «Agression contre l'Ukraine: recours et réparation», à faire de même et à se joindre à l'accord partiel élargi (en tant que participants ou membre associés).

**2.2. Amendement B (au projet de résolution)**

4. Cet amendement vise à couvrir les personnes physiques et morales en tant que demandeurs potentiels auprès de la future commission internationale des demandes d'indemnisation, conformément à ce qui est déjà prévu dans le Registre des dommages (article 1.1 du Statut du Registre). C'était également le cas pour les précédentes commissions internationales des demandes d'indemnisation créées à la suite d'un conflit

armé ou d'une invasion (par exemple, la Commission d'indemnisation des Nations Unies, compétente pour traiter les demandes et indemniser les pertes et dommages résultant de l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990-1991).

### **2.3. Amendement C (au projet de résolution)**

5. Cet amendement vise à inclure une référence à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et à d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains qui pourraient s'appliquer aux parties affectées ou innocentes. Il ne s'agit que de personnes physiques ou morales privées. Dans ce contexte, il est important de noter que les contre-mesures ne peuvent pas suspendre les obligations en matière de droits de l'homme (voir l'article 50.1.b des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite).

### **2.4. Amendement D (au projet de résolution)**

6. Cet amendement est proposé pour éviter de donner l'impression que d'autres solutions complémentaires ou alternatives proposées par certains États et acteurs internationaux devraient être complètement ignorées à ce stade. Ces mesures, ainsi que la saisie et le transfert des biens de l'État russe, ne s'excluent pas nécessairement mutuellement.

### **2.5. Amendement E (au projet de recommandation)**

7. Cet amendement propose que le Comité des Ministres, une fois le mécanisme international d'indemnisation mis en place, envisage d'inclure les dommages résultant de la période 2014-2022 dans le champ d'application du mécanisme. L'Assemblée a déjà considéré que l'agression de la Fédération de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a commencé en 2014 et il serait donc logique d'inclure les dommages causés entre 2014 et le 24 février 2022 (date fixée dans le Statut du Registre) par des actes commis dans la République autonome de Crimée, la ville de Sébastopol et les territoires temporairement occupés des oblasts de Donetsk et de Lougansk. Cela pourrait être particulièrement pertinent pour les violations du droit international qui pourraient être constatées par des organes et tribunaux internationaux à l'avenir, y compris par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'exercice de sa compétence résiduelle couvrant les violations de la Convention jusqu'au 16 septembre 2022 (par exemple, celles qui ont été alléguées dans des affaires interétatiques et individuelles contre la Fédération de Russie pendantes devant la Cour).