



Résolution 2539 (2024)¹

Soutien à la reconstruction de l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire exprime une nouvelle fois sa profonde préoccupation face aux dévastations considérables et aux souffrances aiguës infligées à l'Ukraine et à sa population par la Fédération de Russie avec sa guerre d'agression illégale qui a commencé en 2014 et s'est transformée en une invasion à grande échelle en février 2022, entraînant d'importantes pertes humaines et matérielles, de graves violations des droits humains et de nombreux crimes de guerre.

2. Le Conseil de l'Europe a montré la voie en exprimant sa solidarité avec l'Ukraine et sa population, en condamnant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et en excluant la Fédération de Russie de l'Organisation à cause de sa violation grave du droit international et de ses obligations statutaires. Le Conseil de l'Europe a également fait preuve de leadership en créant le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, première étape vers la mise en place d'un système complet destiné à faire en sorte que la Fédération de Russie rende des comptes pour ses actes illicites. Fort de sa détermination indéfectible et de son attachement à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit, le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle majeur dans le soutien aux efforts de reconstruction en Ukraine, en recommandant la saisie des avoirs de l'État russe et leur utilisation pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine. Cette démarche poursuivrait un triple objectif: renforcer l'Ukraine, garantir que la Fédération de Russie rende des comptes et empêcher, par la dissuasion, toute autre agression future.

3. L'Assemblée estime qu'il est crucial que la communauté internationale, travaillant de concert, relève ce défi et veille à ce que les victimes de l'agression, l'Ukraine et ses citoyens, obtiennent les réparations qui leur sont dues, et à ce qu'il y ait une voie vers la justice. Comme l'Assemblée a déjà appelé à le faire dans sa Résolution 2516 (2023) «Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe», cela suppose de mettre en place «un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine».

4. Les dommages documentés causés aux infrastructures et à l'économie de l'Ukraine par l'agression de la Fédération de Russie avaient atteint la somme de 416 milliards \$US en juin 2023. Le sort des personnes qui ont dû fuir l'Ukraine à cause de la guerre – environ 6,2 millions de personnes – est particulièrement préoccupant, car il s'agit d'une urgence humanitaire en soi, et aussi parce que cette dernière a des effets en chaîne au-delà des frontières, affectant les pays voisins et mettant les ressources à rude épreuve à plus grande échelle. En outre, on estime qu'environ 17,6 millions de personnes en Ukraine ont eu besoin d'aide humanitaire en 2023, dont 5,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

1. *Discussion par l'Assemblée le 16 avril 2024 (10^e séance)* (voir [Doc. 15932](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Lulzim Basha; et [Doc. 15941](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée le 16 avril 2024 (10^e séance).*

Voir également la [Recommandation 2271 \(2024\)](#).



5. L'Assemblée reconnaît que la non-participation de la Fédération de Russie au règlement international des différends entrave les voies juridiques traditionnelles destinées à obtenir des réparations. Elle affirme toutefois que l'État agresseur, la Fédération de Russie, a l'obligation d'indemniser pleinement les dommages, pertes et préjudices causés par ses actes internationalement illicites, notamment la destruction d'infrastructures, les pertes en vies humaines, les difficultés économiques et d'autres effets préjudiciables, conformément aux principes du droit international. À cet égard, l'Assemblée rappelle les articles de 2001 des Nations Unies sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les Principes fondamentaux et directives des Nations Unies de 2005 concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, et la Résolution A/RES/ES-11/5, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 novembre 2022 et intitulée «Agression contre l'Ukraine: recours et réparation», qui reconnaît la nécessité d'établir un mécanisme international de réparation.

6. L'Assemblée note que plusieurs pays détenant des avoirs de l'État russe ont gelé des avoirs de l'État russe représentant environ 300 milliards \$US au total. Les avoirs financiers de l'État russe gelés doivent servir à la reconstruction de l'Ukraine. Les États qui les détiennent devraient coopérer et les transférer à un mécanisme international d'indemnisation. En vertu du droit international, les États ont le pouvoir d'adopter des contre-mesures visant un État qui a gravement enfreint le droit international. Le temps est venu pour les États membres du Conseil de l'Europe de passer des sanctions aux contre-mesures. L'Assemblée note aussi que les contre-mesures sont destinées à inciter l'État fautif à mettre fin à son comportement illégal ou à se conformer à ses obligations découlant de ce comportement, telles que le paiement d'une indemnisation pour les dommages causés. L'Assemblée souligne que la légitimité des contre-mesures recommandées reste inattaquable dans le cadre de l'immunité souveraine.

7. L'Assemblée a conscience de l'influence persistante de certains Russes, que l'on qualifie d'«oligarques», dans la politique, que ce soit au niveau national ou au niveau international, en raison du contrôle qu'ils exercent sur des secteurs clés et des avoirs considérables qu'ils possèdent à l'étranger. Cela leur a permis d'influencer divers acteurs dans les pays européens. Depuis le début de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en 2014, des entreprises appartenant à ces personnes coopèrent avec le complexe militaro-industriel russe. C'est ce qui a amené l'Union européenne, les pays du G7 et l'Australie à mettre en place, en mars 2022, le Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes («REPO Task Force»). L'Assemblée est d'avis que les États membres doivent travailler sur un mécanisme similaire pour pouvoir traiter ce problème.

8. L'Assemblée reconnaît les actions menées par les États membres pour imposer des sanctions aux individus et entreprises russes qui collaborent avec le complexe militaro-industriel russe, en particulier ceux du secteur des industries lourdes qui facilitent la production de divers types d'armes mortelles. L'Assemblée estime que les États membres devraient concevoir des mécanismes permettant de contrôler les violations possibles du régime de sanctions, de geler les avoirs concernés et de les transférer ensuite au fonds international pour la reconstruction de l'Ukraine, tout en respectant les principes du droit international et les droits à la propriété privée.

9. L'Assemblée estime que la création, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un fonds international d'indemnisation ainsi que d'un mécanisme d'indemnisation, en tant qu'instrument international distinct chargé d'examiner et de statuer sur les réclamations et/ou d'indemniser les dommages, pertes ou préjudices causés par les actes internationalement illicites de la Fédération de Russie en Ukraine ou à l'encontre de cette dernière, fournirait un moyen structuré d'évaluer et d'indemniser les dommages subis par diverses parties prenantes en raison de l'invasion illégale de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Ce mécanisme d'indemnisation devrait couvrir une série de pertes, y compris, mais sans s'y limiter, les dommages causés aux infrastructures, les conséquences environnementales, les pertes économiques subies par les entreprises et les investisseurs, et les coûts liés à l'accueil et au soutien des personnes qui ont été déplacées par l'agression, en Ukraine et à l'extérieur du pays.

10. L'Assemblée reconnaît que les responsables politiques, les propagandistes, les oligarques et autres collaborateurs de guerre russes ont accumulé des richesses considérables grâce à leurs liens étroits avec le régime de Vladimir Poutine et qu'ils tentent d'influer sur la politique intérieure des pays européens, ce qui les rend complices de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Pour que la responsabilité personnelle d'un individu donné soit engagée, il conviendrait d'appliquer des mesures telles que le gel et la confiscation des avoirs, et leur affectation à la reconstruction de l'Ukraine. Sachant que certains pays ont déjà adopté une nouvelle législation ou modifié la législation existante, et dans le respect des principes de la propriété privée et du droit international, les États membres sont encouragés à élaborer une législation et à créer des mécanismes juridiques permettant de confisquer ces avoirs.

11. Alors que le Registre des dommages déjà établi entreprend le processus laborieux d'enregistrement des pertes ukrainiennes en vue d'une procédure internationale de réclamation, les pays qui ont gelé des avoirs russes devraient transférer ces avoirs à un fonds international d'indemnisation. Une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au registre devrait être créée pour appliquer efficacement la procédure de réclamation.

12. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

12.1. 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;

12.2. appelle à établir, sous les auspices du Conseil de l'Europe, un mécanisme international d'indemnisation qui permette de traiter de manière complète la question des dommages subis par les personnes physiques et morales touchées, dont l'État ukrainien, en raison des actions illégales menées par la Fédération de Russie dans le cadre de son invasion de l'Ukraine;

12.3. demande instamment aux États membres et non membres du Conseil de l'Europe détenant des avoirs de l'État russe de coopérer activement au transfert rapide de ces avoirs au mécanisme international d'indemnisation mis en place, soutient les efforts de l'Union européenne et des États-Unis et leur demande, ainsi qu'au G7, d'agir sans délai en prenant toutes les mesures nécessaires pour que tous les avoirs de la Fédération de Russie qu'ils détiennent servent à la relance et à la reconstruction de l'Ukraine;

12.4. insiste sur le fait que la reconstruction de l'Ukraine est nécessaire immédiatement, sans attendre la fin de l'agression, et demande par conséquent la création d'un fonds fiduciaire international assorti d'un délai précis pour la mise en œuvre de ce mécanisme, dans lequel seront déposés tous les avoirs de l'État russe détenus par des États membres ou non membres du Conseil de l'Europe, en veillant au respect des principes de transparence, de responsabilité et d'équité lors du décaissement de fonds destinés à indemniser l'Ukraine et les personnes physiques et morales touchées par l'agression russe en Ukraine;

12.5. appelle à mettre en place une commission internationale des réclamations impartiale et efficace, chargée de statuer, dans le respect des normes judiciaires reconnues, sur les demandes présentées par l'Ukraine, les entités touchées ainsi que les personnes physiques et morales qui souhaitent obtenir réparation pour les dommages causés par l'agression menée par la Fédération de Russie;

12.6. souligne qu'il est de la plus haute importance, dans le cadre du transfert et de la gestion des avoirs russes gelés, de respecter les normes et principes juridiques internationaux établis, de garantir l'équité et la proportionnalité, et de protéger les droits de toutes les parties touchées, comme le garantissent la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et/ou d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains;

12.7. soutient le recours à des contre-mesures, telles qu'elles sont définies dans le cadre du droit international, pour inciter la Fédération de Russie à se conformer à ses obligations et responsabilités juridiques internationales;

12.8. invite les États préoccupés par les violations d'obligations *erga omnes* à participer activement au mécanisme d'indemnisation, ce qui contribue aux efforts destinés à mettre un terme aux violations et à garantir des réparations justes aux personnes physiques et morales touchées ainsi qu'à l'État ukrainien;

12.9. encourage les efforts de collaboration entre les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées, afin d'accélérer le processus de reconstruction et de garantir une indemnisation complète pour les dommages multiformes causés par la guerre d'agression de la Fédération de Russie, 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;

12.10. appelle les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées à poursuivre les travaux sur l'élargissement de la liste des personnes et des entreprises sanctionnées qui sont directement ou indirectement affiliées à l'industrie de la défense russe, en particulier celles présentes dans la métallurgie et d'autres secteurs de l'industrie lourde, et celles qui contribuent au développement du complexe militaro-industriel russe;

12.11. appelle à présenter un front uni et résolu contre l'agression, en soulignant qu'il incombe à la communauté internationale, au titre d'une responsabilité partagée, de garantir le respect des normes mondiales, de prévenir les violations du droit international et de promouvoir une paix durable et la stabilité.