

# COM(2025) 42 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 04 mars 2025

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 04 mars 2025

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations relatives à un instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine**



Bruxelles, le 21 février 2025  
(OR. en)

6449/25

COSCE 1  
COEST 167  
JAI 227  
COJUR 15  
RELEX 232

#### NOTE DE TRANSMISSION

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 42 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations relatives à un instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 42 final.

---

p.j.: COM(2025) 42 final



Bruxelles, le 4.2.2025  
COM(2025) 42 final

Recommandation de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations relatives à un instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Par la présente recommandation, la Commission demande au Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations sur l'instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (ci-après l'«instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation»), qui examinera et évaluera les demandes recevables consignées dans le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, statuera sur ces demandes et déterminera au cas par cas le montant de l'indemnisation due.

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **• Justification et objectifs de la proposition**

Le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution ES-11/5<sup>1</sup> (ci-après la «résolution de l'Assemblée générale des Nations unies») intitulée «Agression contre l'Ukraine: recours et réparation», dans laquelle elle considérait que la Fédération de Russie devait répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine, y compris de l'agression commise contre ce pays en violation de la charte des Nations unies, ainsi que de toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et qu'elle devait assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits.

Cette résolution considérait également qu'il fallait établir, en coopération avec l'Ukraine, un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine et recommandait que les États membres créent, en coopération avec l'Ukraine, un registre international des dommages qui servirait à recenser, documents à l'appui, les éléments tendant à établir les dommages, pertes ou préjudices causés à toute personne physique et morale concernée et à l'État ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine et les informations figurant dans les réclamations faites à cet égard, ainsi qu'à favoriser et à coordonner le recueil des preuves.

Conformément à la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, les États ont adopté une approche par étapes, en choisissant de créer d'abord le registre, puis de mettre en place les autres éléments du mécanisme d'indemnisation, à savoir une commission des demandes d'indemnisation et un fonds d'indemnisation. Cette approche transparait dans le statut du registre, qui précise que le registre, y compris sa plateforme numérique avec toutes les informations sur les demandes d'indemnisation et les éléments de preuve qu'elle contient, sont censés constituer la première composante d'un futur mécanisme d'indemnisation qui sera établi par un instrument international distinct en coopération avec l'Ukraine<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies, paragraphes 2 à 4 de la partie opérative.

<sup>2</sup> Annexe à la résolution CM/Res(2023) du 12 mai 2023: statut du registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine; article 2, paragraphe 5.

Le 12 mai 2023, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution établissant l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (ci-après le «registre des dommages» ou «registre»)<sup>3</sup>.

Le registre des dommages, annoncé lors du 4<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik (16 et 17 mai 2023) sert à consigner, sous forme documentaire, les preuves et les informations relatives aux demandes d'indemnisation concernant les dommages, pertes ou préjudices causés, le 24 février 2022 ou à partir de cette date, sur le territoire de l'Ukraine, à toutes les personnes physiques et morales concernées, ainsi qu'à l'État ukrainien, des faits internationalement illicites de la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine.

L'Union a adhéré en tant que membre associé fondateur à l'accord partiel élargi sur le registre des dommages par décision de la Commission, adoptée le 11 mai 2023, conformément à l'article 212 du TFUE<sup>4</sup>. Le 22 juillet 2024, le Conseil a adopté la décision faisant passer le statut de l'Union de membre associé à celui de participant au registre<sup>5</sup>, réaffirmant ainsi l'attachement ferme de l'Union aux activités du registre, notamment par le versement de la contribution annuelle obligatoire.

En établissant le registre des dommages, le Conseil de l'Europe et les fondateurs du registre ont donné suite à la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies.

Lors de la conférence ministérielle intitulée «Restoring Justice for Ukraine» («Restaurer la justice pour l'Ukraine») du 2 avril 2024, au cours de laquelle le registre a officiellement commencé ses activités, les États intéressés sont convenus d'organiser une réunion en temps utile afin d'examiner un projet d'instrument instituant une commission des demandes d'indemnisation, qui constitue l'étape suivante vers l'établissement d'un mécanisme d'indemnisation pour l'Ukraine.

Le secrétariat du registre des dommages a ensuite élaboré un «avant-projet» d'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation (ci-après le «projet d'instrument») et a organisé, conjointement avec l'Ukraine et les Pays-Bas, des réunions préparatoires pour procéder à des échanges de vues préliminaires sur ce projet et ses différentes versions révisées (9 et 10 juillet 2024, 12 et 13 septembre 2024, du 13 au 15 novembre 2024 et du 28 au 30 janvier 2025). Les 94 États ayant voté en faveur de la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale des Nations unies ont été invités à prendre part aux réunions. Au cours de ces réunions, les délégations ont été encouragées à solliciter un mandat pour participer à une future conférence diplomatique afin d'adopter l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation et de signer l'accord correspondant, en tenant compte du fait que cet instrument pouvait prendre la forme d'un instrument international juridiquement contraignant.

Conformément aux dispositions pertinentes du projet d'instrument, la commission des demandes d'indemnisation devrait être un organe administratif chargé d'examiner et

---

<sup>3</sup> Résolution CM/Res(2023)3 établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2023, lors de la 1466<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

<sup>4</sup> C(2023) 3241 du 11.5.2023.

<sup>5</sup> Décision (UE) 2024/2045 du Conseil du 22 juillet 2024 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein des organes du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le statut de l'Union européenne au sein de l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (JO L, 2024/2045, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2045/oj>).

d'évaluer les demandes recevables, de statuer sur ces demandes et de déterminer au cas par cas le montant de l'indemnisation due. À cette fin, le projet d'instrument prévoit que les travaux du registre soient transférés à la commission des demandes d'indemnisation, y compris les installations et les ressources nécessaires à son déploiement administratif.

Le projet d'instrument a été élaboré en partant du principe qu'il n'y a encore de consensus ni sur le cadre institutionnel ni sur le fonctionnement et la gouvernance de la future commission des demandes d'indemnisation. Lors des réunions préparatoires qui ont eu lieu jusqu'à présent, les États participants ont examiné les options suivantes pour la mise en place de la commission des demandes d'indemnisation: i) sous les auspices du Conseil de l'Europe au moyen d'une convention du Conseil de l'Europe; ii) au moyen d'un instrument international autonome instituant la commission des demandes d'indemnisation; ou iii) au moyen d'un instrument international autonome instituant la commission des demandes d'indemnisation, qui s'appuierait néanmoins sur le Conseil de l'Europe pour les services de secrétariat («modèle hybride»). Les négociations formelles sur l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation devraient, quoi qu'il en soit, commencer d'ici mars 2025.

La présente recommandation a donc pour objectif de garantir que l'Union participe en temps utile aux négociations à venir sur l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation, lors desquelles seront arrêtées la nature de cet instrument, les caractéristiques de la commission des demandes d'indemnisation et toutes les règles pertinentes concernant son cadre, sa gouvernance et son fonctionnement.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La participation de l'Union aux négociations sur l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation est cohérente avec sa volonté de veiller à ce que les dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et les autres violations du droit international commises par la Fédération de Russie soient dûment indemnisés. La participation de l'Union à l'accord partiel élargi sur le registre des dommages, d'abord en qualité de membre associé fondateur, puis en tant que participant, était déjà un témoignage de cette volonté.

En outre, la participation à la mise en place de la commission des demandes d'indemnisation vient compléter plusieurs initiatives prises au niveau de l'Union depuis le mois de février 2022 et visant à faire en sorte que la Fédération de Russie ait à répondre de la guerre d'agression qu'elle mène contre l'Ukraine, et que les personnes responsables de crimes internationaux commis en Ukraine et contre l'Ukraine soient traduites en justice. L'Union a notamment permis la création du centre international chargé des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine (ICPA) au sein d'Eurojust. Eurojust aide les autorités nationales participant à l'ECE et à l'ICPA en leur apportant un soutien opérationnel, technique, logistique et financier sur mesure, y compris par l'intermédiaire de sa base de données sur les preuves de grands crimes internationaux. La présente proposition est également cohérente avec la participation de l'Union à des enceintes et structures internationales visant à renforcer la coopération entre les autorités nationales compétentes chargées d'enquêter sur les crimes internationaux commis en Ukraine et contre l'Ukraine et de veiller à ce que ces crimes ne restent pas impunis. Parmi ces enceintes figurent le groupe consultatif sur les atrocités criminelles rassemblant les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui permet de fournir plus facilement l'assistance d'experts au parquet général d'Ukraine, ainsi que le groupe de dialogue, qui sert de plateforme de coordination internationale pour les initiatives concernant le soutien aux capacités d'enquête et de poursuite de l'Ukraine et les actions d'organisations internationales et d'organisations de la société civile. .

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le soutien indéfectible de l'Union à l'Ukraine traduit un attachement commun aux principes démocratiques et à la sauvegarde de l'ordre international fondé sur des règles et de la paix en Europe. La présente proposition est donc cohérente avec les autres politiques de l'Union visant à préserver l'ordre international et la paix en Europe, notamment dans le contexte de la guerre d'agression actuelle contre l'Ukraine. En outre, l'Union s'est jointe au registre des dommages en tant que participant à part entière, cette démarche s'inscrivant dans le droit fil de la coopération qu'elle mène de longue date avec le Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'état de droit.

Pour atteindre ces objectifs, le règlement établissant la facilité pour l'Ukraine<sup>6</sup>, adopté sur la base de l'article 212 du TFUE, vise à «soutenir les initiatives, les organismes et les organisations qui contribuent à soutenir et à faire respecter la démocratie, la justice internationale et les efforts de lutte contre la corruption en Ukraine» [article 3, paragraphe 2), point i)] et à «améliorer le respect du droit international» [article 3, paragraphe 2, point h)].

Enfin, en vue notamment de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément à la charte des Nations unies, l'Union a adopté un nombre sans précédent de mesures restrictives contre de la Fédération de Russie afin d'accroître les coûts supportés par cette dernière du fait de ses actes illicites et de compromettre sa capacité à poursuivre son agression. Afin de renforcer l'application des mesures restrictives, l'Union a, entre autres, mis en place la task force «Gel et saisie» et adopté une directive qui harmonise la définition de la violation des mesures restrictives de l'Union et les sanctions pénales applicables<sup>7</sup>. La Commission a nommé un envoyé spécial pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE, chargé de mener des discussions permanentes à haut niveau avec les pays tiers afin d'empêcher l'évitement et le contournement des mesures restrictives de l'Union, en particulier celles qui visent la Russie, et elle a publié des orientations à l'intention des autorités nationales et des opérateurs privés sur l'interprétation des règles de l'Union applicables en la matière.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

En vertu de l'article 218, paragraphe 3, du TFUE, la Commission présente des «recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union».

L'article 218, paragraphe 4, du TFUE dispose quant à lui que «le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité».

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine (JO L, 2024/792, 29.2.2024).

<sup>7</sup> Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 (JO L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>).

Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>8</sup>, la base juridique matérielle dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé. Si cet acte poursuit deux finalités ou a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, il doit être fondé sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. La présente recommandation vise à faire en sorte que l'Union soit autorisée à participer aux négociations relatives à l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation.

La création de la commission des demandes d'indemnisation vise à fournir à un pays tiers, en l'occurrence l'Ukraine, l'assistance technique et financière nécessaire pour faire en sorte que la Fédération de Russie réponde pleinement de la guerre d'agression qu'elle mène contre ce pays et que tous les dommages, pertes et préjudices causés à toutes les personnes physiques et morales concernées ainsi qu'à l'État ukrainien, y compris ses autorités régionales et locales, ses entités détenues ou contrôlées par l'État, par les actes internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine soient dûment indemnisés. L'objectif ultime de l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation est donc de traiter les questions administratives, financières et procédurales, ainsi que les questions juridiques et de principe de ladite commission pour garantir que la Fédération de Russie répare intégralement le préjudice causé, conformément au mandat et à la fonction de la commission des demandes d'indemnisation prévus dans l'avant-projet d'instrument international, ce qui est cohérent avec l'objectif énoncé à l'article 212 du TFUE. Ce serait également cohérent avec la base juridique matérielle de la décision du Conseil concernant le passage de l'Union du statut de membre associé à celui de participant au registre des dommages, adoptée sur la base de l'article 212 du TFUE, ainsi qu'avec la contribution annuelle de l'Union à la commission des demandes d'indemnisation au titre du règlement établissant la facilité pour l'Ukraine, qui prévoit une assistance financière également sur la base de l'article 212 du TFUE.

Dans le même temps, le contexte de cette initiative et le préambule de l'avant-projet montrent que la commission des demandes d'indemnisation qu'il est prévu de créer a pour objectifs de garantir le respect du droit international et de demander des comptes à la Fédération de Russie pour les faits illicites qu'elle a commis. Comme l'illustrent les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies mentionnées dans le préambule du projet d'instrument, ce mécanisme sera mis en place en réaction au crime d'agression commis par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, en violation manifeste de l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies. La création de ce mécanisme s'inscrira donc également dans le cadre des efforts déployés par la communauté internationale pour garantir la paix et la sécurité internationales. Pour l'UE, la participation à ce mécanisme correspond aux objectifs qui sous-tendent l'action extérieure de l'UE, tels qu'énoncés à l'article 21, paragraphe 2, du traité UE.

La présente recommandation est fondée sur l'article 212 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE, et prévoit que la Commission soit désignée négociateur de l'Union.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Conformément à l'article 216, paragraphe 1, du TFUE, la participation de l'Union aux négociations relatives à l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation relève de la compétence externe de l'Union.

---

<sup>8</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 24 juin 2014, Parlement européen/Conseil, C-658/11, points 55 à 57, et arrêt de la Cour de justice, Parlement européen/Conseil, C-130/10, point 80.

Conformément à l'article 212, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TFUE, la négociation d'un accord international par l'Union ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux. L'UE et ses États membres ayant comme objectif commun de veiller à ce que la Fédération de Russie paie pour les dommages de guerre qu'elle a causés, il convient que l'Union ainsi que les États membres qui le décident participent à ces négociations.

- **Proportionnalité**

En ce qui concerne la présente proposition, les objectifs de l'Union, tels qu'ils sont énoncés ci-dessus, ne peuvent être atteints que par la participation de l'Union aux négociations relatives à l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation.

- **Choix de l'instrument**

La participation de l'Union aux négociations relatives à l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation doit être établie par une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations, désignant le négociateur de l'Union et adressant des directives au négociateur en vertu de l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

Sans objet.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

L'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une violation grave du droit international qui cause et a déjà causé des dommages considérables en Ukraine et au détriment de la population ukrainienne. La présente proposition vise à renforcer les suites données à l'engagement pris par l'Union de veiller, par l'intermédiaire de la commission des demandes d'indemnisation, à ce que ces dommages soient dûment indemnisés, notamment lorsqu'ils résultent de la violation, par la Fédération de Russie, de droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à l'intégrité de la personne et à la propriété, et de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

#### 4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Comme le prévoit le projet d'instrument, la Fédération de Russie devrait supporter les coûts des travaux de la commission des demandes d'indemnisation, conformément au droit international. Toutefois, le projet d'instrument prévoit également que, jusqu'à ce que la Fédération de Russie s'acquitte de son obligation, il convient que la commission des demandes d'indemnisation soit financée par les contributions annuelles de ses membres et par des contributions volontaires. Ces contributions sont considérées comme des avances sur les paiements dus par la Fédération de Russie en vertu du droit international et sont récupérables auprès de cette dernière. Plus précisément, les contributions annuelles des membres devraient être fixées par la commission des finances de l'Assemblée, sur la base du barème adopté par les Nations unies pour son budget ordinaire. D'après le projet d'instrument, les membres ne sont pas censés contribuer au fonds d'indemnisation qui sera mis en place pour exécuter les décisions de la commission des demandes d'indemnisation octroyant réparation.

Par conséquent, si l'Union prévoit de participer en tant que membre à l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation, elle sera tenue de verser une contribution annuelle. La fiche financière législative annexée à la présente proposition donne plus de précisions sur l'incidence financière pour l'Union.

Le règlement (UE) 2024/792 établissant la facilité pour l'Ukraine fournit la base juridique de la contribution de l'Union à la commission des demandes d'indemnisation jusqu'en 2027. Compte tenu des objectifs qui y sont énoncés, en particulier dans son chapitre V, ledit règlement prévoit en son article 34, paragraphe 3, que «[l]’aide relevant du présent chapitre renforce en outre les capacités en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix et répond aux besoins antérieurs ou consécutifs à une crise, y compris par des mesures de confiance et des processus favorisant la justice, la recherche de la vérité, la réhabilitation générale après un conflit en faveur d’une société inclusive et pacifique, ainsi que la collecte de preuves des crimes commis pendant la guerre. Le financement d’initiatives et d’organismes participant au soutien et à l’application de la justice internationale en Ukraine peut être accordé au titre du présent chapitre». En conséquence, étant donné que l'instrument instituant la commission des demandes d'indemnisation vise à faire respecter la justice internationale en Ukraine en contribuant à un mécanisme qui indemniserait les dommages subis par l'Ukraine et sa population à la suite des violations du droit international commises par la Fédération de Russie, l'article 34, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/792 fournit une base juridique appropriée au titre de laquelle l'Union peut fournir sa contribution financière à la commission des demandes d'indemnisation jusqu'en 2027.

La ligne budgétaire qui couvrirait cette dépense serait la ligne 16 06 03 01 intitulée «Aide d'adhésion à l'Union et autres mesures». Il est en effet expliqué dans les commentaires budgétaires correspondants que ce poste «couvrira également [...] d'autres mesures complémentaires à l'action de l'UE, telles que les mécanismes de responsabilisation pour la guerre d'agression menée par la Russie».

Pour ce qui est du mode d'exécution, l'article 245 du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte)<sup>9</sup>, qui permet à l'Union de verser des

---

<sup>9</sup> Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

contributions au titre de cotisations à des organismes dont elle est membre, s'applique à la contribution de l'Union à la commission des demandes d'indemnisation.

## **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

### **• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

S'agissant des modalités d'information, le Conseil peut désigner un comité spécial au sens de l'article 218, paragraphe 4, du TFUE, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité. Si un tel comité est désigné, la Commission devra lui rendre compte périodiquement des mesures prises en vertu de la décision du Conseil et le consulter régulièrement.

Chaque fois que le Conseil le demandera, la Commission devra lui rendre compte du déroulement et des résultats des négociations, y compris par écrit.

### **• Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

### **• Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1<sup>er</sup> autorise la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à un accord international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine. L'article 1<sup>er</sup> dispose en outre que les négociations devraient être conduites sur la base des directives de négociation du Conseil dont le texte figure à l'annexe de la décision.

L'article 2 prévoit la désignation de la Commission en tant que négociateur de l'Union.

L'article 3 prévoit la désignation d'un comité spécial en consultation avec lequel les négociations doivent être conduites.

L'article 4 dispose que la Commission est destinataire de la décision.

L'article 5 concerne l'entrée en vigueur de la décision.

## DÉCISION DU CONSEIL

### **autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations relatives à un instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212 en liaison avec l'article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) À la suite de la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine<sup>10</sup>, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté, le 14 novembre 2022, la résolution ES-11/5 intitulée «Aggression contre l'Ukraine: recours et réparation»<sup>11</sup>.
- (2) En plus de rappeler les obligations qu'impose aux États l'article 2 de la charte des Nations unies, notamment l'obligation de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, l'Assemblée générale s'est déclarée très préoccupée par les pertes en vies humaines, les déplacements de civils, la destruction catastrophique d'infrastructures et de ressources naturelles, la perte de biens publics et privés et le désastre économique causé par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine<sup>12</sup>.
- (3) L'Assemblée générale des Nations unies a considéré que la Fédération de Russie doit répondre de toute violation du droit international contre l'Ukraine. En outre, elle a souligné que la Fédération de Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits<sup>13</sup>.
- (4) Dans ce cadre, l'Assemblée générale des Nations unies a insisté sur la nécessité d'établir, en coopération avec l'Ukraine, un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine.<sup>14</sup> À cet effet, elle a recommandé la création d'un registre international des dommages qui servira à recenser, documents à l'appui, les éléments tendant à établir les dommages, pertes ou préjudices causés à toute personne physique et morale concernée et à l'État ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie

---

<sup>10</sup> Document A/ES-11/L.1 des Nations unies.

<sup>11</sup> Document A/RES/ES-11/5 des Nations unies.

<sup>12</sup> Ibidem, considérants 2 et 9.

<sup>13</sup> Ibidem, paragraphe 2.

<sup>14</sup> Document A/RES/ES-11/5, paragraphe 3, des Nations unies.

en Ukraine ou contre l'Ukraine et les informations figurant dans les réclamations faites à cet égard, ainsi qu'à favoriser et à coordonner le recueil de preuves<sup>15</sup>.

- (5) Le 12 mai 2023, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution CM/Res(2023)3 établissant l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
- (6) Pour faire progresser les efforts visant à déterminer les responsabilités vers l'établissement d'un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine, les États ont adopté une approche par étapes, en choisissant de créer d'abord le registre, puis de mettre en place les autres éléments du mécanisme d'indemnisation, à savoir une commission des demandes d'indemnisation et un fonds d'indemnisation. Cette approche transparaît dans le statut du registre, qui précise que le registre, y compris sa plateforme numérique avec toutes les informations sur les demandes d'indemnisation et les éléments de preuve qu'elle contient, sont censés constituer la première composante d'un futur mécanisme d'indemnisation qui sera établi par un instrument international distinct en coopération avec l'Ukraine et les organisations et organismes internationaux compétents.
- (7) Après avoir rejoint le registre des dommages en tant que membre associé fondateur le 11 mai 2023 au moyen d'une notification adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, l'Union a changé de statut et est devenue participante le 22 juillet 2024.
- (8) Le 29 février 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2024/792 établissant la facilité pour l'Ukraine, par lequel les colégislateurs ont, entre autres, prévu la base juridique du soutien aux initiatives et organismes qui contribuent à soutenir et à faire respecter la justice internationale en Ukraine, notamment en couvrant la contribution financière de l'Union au registre des dommages.
- (9) En 2024, le cabinet de la présidence ukrainienne, le ministère des affaires étrangères de l'Ukraine, le ministère des affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas et le registre des dommages pour l'Ukraine ont invité les États qui ont soutenu l'adoption de la résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies aux réunions préparatoires relatives à un instrument international visant à établir une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine à La Haye, aux Pays-Bas. Le premier cycle de négociation officielle devrait avoir lieu en mars 2025.
- (10) Le secrétariat du registre des dommages a élaboré un «avant-projet» d'instrument international pour la création d'une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine. L'«avant-projet» comprend des dispositions relatives au mandat, à la fonction, au statut juridique, au siège, à la structure organisationnelle, au financement, au budget et à la composition de la commission des demandes d'indemnisation, ainsi qu'à la participation à celle-ci, de même qu'à la procédure d'examen des demandes, à la participation de la Fédération de Russie et au transfert des travaux du registre des dommages.
- (11) Compte tenu de l'importance, pour l'Union, de réaffirmer sa détermination sans faille à faire en sorte que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques des faits internationalement illicites qu'elle a commis contre l'Ukraine, y compris

---

<sup>15</sup> Ibidem, paragraphe 4.

l'obligation de réparer tout dommage, toute perte et tout préjudice résultant de ces faits, il convient que l'Union participe aux négociations relatives à l'instrument international instituant la commission des demandes d'indemnisation,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union européenne, un instrument international instituant la commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine.

*Article 2*

Les négociations sont conduites sur la base des directives de négociation figurant en annexe.

*Article 3*

La Commission est désignée comme négociateur de l'Union.

*Article 4*

L'Union participe aux négociations visées à l'article 1<sup>er</sup>, qu'elle conduit en consultation avec le comité spécial désigné conformément à l'article 218, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Commission rend périodiquement compte au comité spécial mentionné au premier alinéa des mesures prises en application de la présente décision et le consulte régulièrement.

*Article 5*

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*