

COM(2024) 224 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 04 juin 2024

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 04 juin 2024

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

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

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein des organes du Conseil de l'Europe sur le passage de l'Union européenne du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Bruxelles, le 3 juin 2024
(OR. en)

10683/24

**Dossier interinstitutionnel:
2024/0125(NLE)**

**COSCE 2
COEST 343
RELEX 754
JAI 942
COJUR 56**

PROPOSITION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 30 mai 2024

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de
l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2024) 224 final

Objet: Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre,
au nom de l'Union, au sein des organes du Conseil de l'Europe sur le
passage de l'Union européenne du statut de membre associé à celui de
participant au sein de l'accord partiel élargi sur le registre des
dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre
l'Ukraine

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 224 final.

p.j.: COM(2024) 224 final



Bruxelles, le 30.5.2024
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein des organes du Conseil de l'Europe sur le passage de l'Union européenne du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition concerne le passage de l'Union européenne du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (ci-après le «registre des dommages» ou le «registre»).

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

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'Ukraine¹.

Le registre des dommages sert 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 depuis le 24 février 2022 sur le territoire ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine.

En raison des contraintes de temps à l'approche du 4^e sommet du Conseil de l'Europe qui s'est tenu les 16 et 17 mai 2023 à Reykjavik, et lors duquel a été annoncée la création du registre des dommages, le seul moyen dont disposait l'Union pour devenir membre fondateur du registre des dommages était d'adhérer à l'accord partiel élargi en tant que membre associé, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du statut dudit accord partiel élargi.

À cette fin, le 11 mai 2023, à la suite d'une décision d'orientation politique du Conseil en faveur d'une telle initiative², la Commission a adopté, conformément à l'article 220 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une décision autorisant le président de la Commission à notifier au secrétaire général du Conseil de l'Europe l'intention de l'Union d'adhérer à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages, dans un premier temps en tant que membre associé fondateur³. La participation de l'Union en tant que membre associé à l'accord partiel élargi n'a créé, ni n'était censée créer, aucune obligation juridique pour l'Union au regard du droit international.

À ce jour, outre l'Union, 43 États ont adhéré au registre des dommages: 40 en tant que participants⁴ — dont 26 États membres⁵ — et trois en tant que membres associés⁶.

Aux termes de l'article 5, paragraphe 7, du statut du registre des dommages, les membres associés qui ont versé au registre des contributions volontaires d'un montant égal au montant

¹ 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^e réunion des Délégués des Ministres).

² Note point «I/A», document 9016/23 du 5.5.2023.

³ C(2023) 3241 du 11.5.2023.

⁴ Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie et Ukraine.

⁵ La Hongrie n'a pas adhéré au registre des dommages.

⁶ Canada, États-Unis et Japon.

qu'ils auraient versé s'ils avaient le statut de participant, jouissent de l'ensemble des droits des participants pendant l'année financière pour laquelle ils ont versé une telle contribution. L'Union a déjà versé une contribution volontaire de 1 000 000 EUR pour 2023 et s'est engagée à verser la contribution annuelle recommandée pour 2024. Par conséquent, elle jouit actuellement de l'ensemble des droits dont disposent les participants.

Compte tenu de l'importance, pour l'Union, de faire en sorte que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques des faits internationalement illicites qu'elle a commis, et étant donné que la création du registre des dommages constitue une première étape importante pour garantir une indemnisation rapide des victimes, il y a lieu désormais de faire passer l'Union du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi, et de réaffirmer ainsi l'attachement ferme de l'Union aux activités du registre, se traduisant notamment par le paiement de la contribution annuelle obligatoire.

Pour le registre des dommages, ce changement de statut serait non seulement significatif sur le plan politique, mais également avantageux sur le plan pratique dans la mesure où il lui apporterait une certaine stabilité financière en lui garantissant le versement d'une contribution financière obligatoire de l'Union.

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

Ce changement de statut de l'Union au sein de l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages est cohérent avec la volonté de l'Union 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 soient dûment indemnisés, volonté dont témoignait déjà la participation précoce de l'Union, en tant que membre associé fondateur, audit accord. La décision de la Commission du 11 mai 2023, autorisant le président de la Commission à notifier au secrétaire général du Conseil de l'Europe l'intention de l'Union d'adhérer en tant que membre associé à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages, reconnaissait déjà que ce statut ne devait constituer qu'une première étape de la participation de l'Union à l'accord partiel élargi.

En outre, l'obtention du statut de participant au registre des dommages vient compléter plusieurs initiatives prises au niveau européen depuis la fin du 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. Il en va notamment ainsi de la création du centre international chargé des poursuites pour le crime d'agression contre l'Ukraine (ICPA) au sein d'Eurojust. La présente proposition est également cohérente avec la participation de l'Union à différentes enceintes et structures 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, telles que le groupe de dialogue et le groupe consultatif sur les atrocités criminelles.

- **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 particulier, l'Union a adopté des mesures restrictives inédites contre la Fédération de Russie pour alourdir les coûts supportés par la Fédération de Russie du fait de ses actes illicites, et pour compromettre sa capacité à poursuivre son agression. Afin de renforcer le respect de ces mesures restrictives, l'Union a, entre autres, mis en place la task force «Gel et saisie» et adopté une directive harmonisant la

définition de la violation des mesures restrictives de l'Union et les sanctions pénales applicables⁷. La Commission a nommé un envoyé spécial pour la mise en œuvre des sanctions de l'UE, chargé d'entretenir des discussions de haut niveau constantes avec les pays tiers afin d'empêcher l'évitement et le contournement des mesures restrictives de l'Union; elle a également publié des orientations à l'intention des autorités nationales et des opérateurs privés sur l'interprétation des règles de l'Union pertinentes en la matière.

En outre, la participation de l'Union à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages s'inscrit dans le droit fil de la coopération de longue date entre l'Union et 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.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

Il convient de noter que le règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine⁸ fournit déjà une base juridique à la contribution de l'Union au registre des dommages.

La base juridique matérielle dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé. Si cet acte poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme 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 fin ou la composante principale ou prédominante. La présente proposition a un unique objectif principal, à savoir la coopération de l'Union avec le registre des dommages, établi dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe. Le registre des dommages joue un rôle essentiel pour soutenir et faire respecter la justice internationale en Ukraine car il constitue la première étape vers un mécanisme international d'indemnisation des victimes de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Cette initiative est menée dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union, notamment en lien avec la volonté de l'Union de veiller à ce que la Fédération de Russie ait à répondre pleinement de la guerre d'agression qu'elle mène contre l'Ukraine. La base juridique de la présente proposition est donc l'article 212 du TFUE.

En conséquence, la présente proposition est fondée sur l'article 212 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, la coopération entre l'Union et le registre des dommages ainsi que l'adhésion consécutive de l'Union à l'accord partiel relatif au registre

⁷ Directive (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil du ... relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 (non encore publiée).

⁸ 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).

des dommages relèvent de la compétence externe exclusive de l'Union. Par conséquent, la présente proposition ne fait pas l'objet d'une analyse de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

Les objectifs de l'Union en ce qui concerne la présente proposition, tels qu'énoncés ci-dessus, ne peuvent être atteints par l'Union qu'en concluant, en tant que participant, un accord international contraignant prévoyant un engagement à payer durablement une contribution annuelle obligatoire.

- **Choix de l'instrument**

La participation à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages, eu égard à la structure générale et au langage normatif dudit accord, a des effets juridiques, si bien que la position à prendre par l'Union doit être établie par décision du Conseil, conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE. La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question.

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 du droit international et a déjà causé des dommages considérables en Ukraine et au détriment de la population ukrainienne. La présente proposition vise à renforcer l'attachement de l'Union à veiller, au moyen du registre des dommages, à ce que ces dommages soient dûment indemnisés, y compris 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

Son statut de participant à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages exige de l'Union de s'engager financièrement à verser la contribution annuelle obligatoire.

Conformément à l'article 10, paragraphe 3, du statut du registre des dommages, tant le montant des contributions annuelles des participants que celui des contributions volontaires recommandées pour les membres associés sont fondés sur les critères de détermination du barème annuel des contributions au budget général du Conseil de l'Europe.

Le registre est établi pour une période initiale de trois ans, conformément à la résolution établissant l'accord partiel élargi sur le registre des dommages. Le réexamen du fonctionnement du registre quant à l'opportunité d'en maintenir l'activité est prévu avant la fin de la période initiale de trois ans, c'est-à-dire d'ici à mai 2026.

Le règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine⁹ fournit une base juridique à la contribution de l'Union au registre des dommages. Sur la base des objectifs énoncés dans le règlement (UE) 2024/792, et en particulier de l'aide au titre de son chapitre V, l'article 34, paragraphe 3, dudit règlement prévoit 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'accord partiel élargi relatif au registre des dommages 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 par 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 l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages.

La ligne budgétaire qui couvrirait cette dépense serait la ligne 16 06 03 01 intitulée «Aide d'adhésion à l'Union et autres mesures», conformément aux commentaires budgétaires correspondants, où il est expliqué 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 239 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union¹⁰, qui permet à l'Union de verser des contributions au titre de cotisations à des organismes dont elle est membre ou observateur, s'applique à la contribution obligatoire de l'Union au registre et a déjà été appliqué au paiement de la contribution volontaire de l'Union au registre pour 2023.

⁹ 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).

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

Le 16 novembre 2023, la conférence des participants au registre des dommages a adopté le budget annuel pour 2024. La contribution de l'Union pour 2024 a été fixée à 845 863,71 EUR et l'appel à contributions correspondant a été adressé à l'Union. La contribution doit être versée avant le 1^{er} juillet 2024 conformément aux modalités susmentionnées.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Sans objet.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1^{er} énonce la position à prendre, au nom de l'Union, sur le passage de l'Union du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages.

L'article 2 concerne l'entrée en vigueur de la décision.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein des organes du Conseil de l'Europe sur le passage de l'Union européenne du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi sur le registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre 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, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution reconnaissant la nécessité d'établir un mécanisme international aux fins de la réparation de dommages, pertes ou préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. La résolution recommande, en outre, la création d'un registre international des dommages par les États membres des Nations unies, en coopération avec l'Ukraine, qui servira à recenser les éléments probants et les informations figurant dans les réclamations faites à cet égard.
- (2) 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.
- (3) Le registre des dommages devrait servir 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 depuis le 24 février 2022 sur le territoire ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine.
- (4) L'Union a adhéré en tant que membre associé fondateur à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages par décision de la Commission, adoptée le 11 mai 2023, conformément à l'article 220 du TFUE, et notifiée le même jour au secrétaire général du Conseil de l'Europe. Avant d'adopter la décision, la Commission avait consulté le Conseil sur la participation de l'Union, en tant que membre associé fondateur, au registre des dommages, qui a approuvé au niveau politique la décision de participer.
- (5) La décision de la Commission du 11 mai 2023, par laquelle l'Union a adhéré à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages, reconnaissait déjà que le statut de membre associé de l'Union ne se voulait qu'une première étape dans la participation de l'Union audit accord partiel élargi.
- (6) 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 financement d'initiatives et d'organismes qui contribuent à soutenir et à faire respecter la justice internationale en Ukraine.

- (7) Compte tenu de l'importance, pour l'Union, de faire en sorte que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques des faits internationalement illicites qu'elle a commis en Ukraine, y compris l'obligation de réparer tout dommage, toute perte et tout préjudice résultant de ces faits, et de réaffirmer la ferme volonté de l'Union de participer au registre des dommages, ainsi que de son intérêt à devenir participant de plein droit, il y a lieu de faire passer l'Union du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'accord partiel élargi.
- (8) Les participants à l'accord partiel élargi relatif au registre des dommages sont tenus de verser une contribution annuelle obligatoire au registre des dommages. Pour l'Union, ce paiement doit être effectué conformément aux dispositions pertinentes du règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union européenne consiste à notifier le passage de l'Union du statut de membre associé à celui de participant au sein de l'«accord partiel élargi relatif au registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*