

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 mai 2024

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à confisquer
des avoirs russes en Belgique
au profit de la reconstruction
de l'Ukraine**

Audition

Rapport

fait au nom de la commission
des Relations extérieures
par
Mme **Vicky Reynaert**

Sommaire

Pages

I. Procédure	3
II. Exposés introductifs	3
III. Questions et observations des membres.....	18
IV. Réponses des orateurs	22

Voir:

Doc 55 **3720/ (2023/2024)**:
001: Proposition de résolution de MM. Cogolati et Wouter De Vriendt.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 mei 2024

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de confiscatie
van Russische tegoeden in België
ten behoeve van de wederopbouw
van Oekraïne**

Hoorzitting

Verslag

namens de commissie
voor Buitenlandse Betrekkingen
uitgebracht door
mevrouw **Vicky Reynaert**

Inhoud

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzettingen	3
III. Vragen en opmerkingen van de leden	18
IV. Antwoorden van de sprekers.....	22

Zie:

Doc 55 **3720/ (2023/2024)**:
001: Voorstel van resolutie van de heren Cogolati en Wouter De Vriendt.

12482

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Els Van Hoof

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Darya Safai, Anneleen Van Bossuyt
Ecolo-Groen	Samuel Cogolati, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé
PS	Malik Ben Achour, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB	Annick Ponthier, Ellen Samyn
MR	Christophe Bombled, Michel De Maegd
cd&v	Els Van Hoof
PVDA-PTB	Steven De Vuyst
Open Vld	Goedele Liekens
Vooruit	Vicky Reynaert

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Mieke Claes, Kathleen Depoorter, Koen Metsu
Séverine de Laveleye, Kim Buyst, Barbara Creemers, Simon Moutquin
Hugues Bayet, Mélissa Hanus, Daniel Senesael, Özlem Özen
Steven Creyelman, Pieter De Spiegeleer, Kurt Ravyts
Daniel Bacquelaine, Emmanuel Burton
N ., Jan Briers
Nabil Boukili, Marco Van Hees
Christian Leysen, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Kris Verduyck

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

Les Engagés	Georges Dallemagne
-------------	--------------------

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — PROCÉDURE

Votre commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de ses réunions des 24 janvier et 20 février 2024.

Lors de sa réunion du 24 janvier 2024, la commission a décidé d'organiser une audition conformément à l'article 28 du Règlement de la Chambre. Cette audition a eu lieu le 20 février 2024.

Compte tenu de l'importance du sujet, la commission a décidé de publier le rapport de cette audition.

II. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé de M. Christophe de Bassompierre, directeur des Relations extérieures de l'UE au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

M. Christophe de Bassompierre, directeur des Relations extérieures de l'UE au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, rappelle tout d'abord quelques éléments de contexte général. La situation actuelle de l'Ukraine est critique. Les besoins sont immédiats et pressants; l'armée, l'État et l'économie ne peuvent fonctionner sans le soutien des alliés. C'est pourquoi le gouvernement belge maintient son engagement et soutient l'Ukraine par tous les moyens possibles, y compris durant les six premiers mois de 2024, où la Belgique assure la présidence du Conseil de l'Union européenne. Les chantiers prioritaires, défendus par la Belgique dans le cadre de sa présidence, se rapportent au montant de 50 milliards d'euros approuvé par l'Europe en soutien à l'Ukraine pour les quatre années à venir. L'orateur ajoute que le débat en cours porte sur un paquet de financement supplémentaire pour une aide militaire à l'Ukraine, un débat que le gouvernement belge espère voir aboutir très bientôt.

Saisie des avoirs russes

M. de Bassompierre déclare que les débats relatifs aux avoirs russes dans les pays européens sont à envisager sur le long terme. Il n'existe en effet aucune perspective réaliste de trouver une quelconque solution concrète

DAMES EN HEREN,

I. — PROCEDURE

Uw commissie heeft dit voorstel van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 24 januari en 20 februari 2024.

Tijdens haar vergadering van 24 januari 2024 heeft de commissie beslist om overeenkomstig artikel 28 van het Reglement van de Kamer een hoorzitting te houden. Die hoorzitting heeft plaatsgehad op 20 februari 2024.

Gelet op het belang van het onderwerp heeft de commissie beslist het verslag van die hoorzitting openbaar te maken.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Uiteenzetting van de heer Christophe de Bassompierre, directeur Externe betrekkingen van de EU bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De heer Christophe de Bassompierre, directeur Externe betrekkingen van de EU bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, brengt om te beginnen enkele aspecten van de algemene context in herinnering. De situatie in Oekraïne is kritiek. De noden zijn dringend en nijpend; het leger, de Staat en de economie kunnen niet functioneren zonder steun van de bondgenoten. Daarom houdt de Belgische regering vast aan haar verbintenis en steunt ze Oekraïne via alle mogelijke middelen, ook gedurende de eerste zes maanden van 2024, waarin België het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie waarneemt. De dossiers die België in het kader van het voorzitterschap met voorrang wil bepleiten, houden verband met de 50 miljard euro die Europa bij wijze van steun aan Oekraïne heeft goedgekeurd voor de komende vier jaren. De spreker voegt daaraan toe dat thans gesprekken worden gevoerd over een bijkomend financieringspakket voor militaire steun aan Oekraïne. De Belgische regering hoopt dat dit debat heel binnenkort kan worden afgerond.

Inbeslagname van de Russische tegoeden

De heer De Bassompierre legt uit dat de besprekingen over de Russische tegoeden in Europese landen op de lange termijn moeten worden gezien. Er is immers geen realistisch perspectief om op korte termijn tot een concrete

pour l'Ukraine à court terme. Il est tentant de penser que les montants disponibles serviront à financer et à rembourser l'Ukraine pour les énormes dégâts subis. Après avoir analysé la question, le gouvernement belge a annoncé réserver les revenus fiscaux exceptionnels tirés de l'immobilisation des avoirs russes en Belgique à la création d'un fonds dédié à l'Ukraine.

Des débats ont aussi eu lieu au niveau de l'UE et du G7, tout le monde étant conscient que pour être efficace, l'approche à développer devait être partagée le plus largement possible au niveau mondial. Pour l'intervenant, la Belgique serait dans une position d'extrême vulnérabilité si elle prenait des mesures de manière isolée.

Un règlement européen, adopté le 12 février 2024 (règlement (UE) n° 2024/576), vise à s'assurer que les montants résultant de la présence de revenus exceptionnels tirés des avoirs immobilisés soient correctement identifiés et mis de côté par les institutions financières, afin d'être utilisés ultérieurement, dans la mesure du possible, au bénéfice de l'Ukraine, et pour éviter que ces revenus exceptionnels ne profitent à d'autres. L'orateur précise que le débat sur la manière dont ces revenus exceptionnels pourraient être utilisés vient à peine d'être lancé.

La question d'une éventuelle utilisation et confiscation des avoirs russes a été analysée sous différents angles dans plusieurs groupes de travail du G7. La Belgique ne fait pas partie du G7 – elle y est représentée par la Commission européenne – mais étant donné son exposition très importante concernant certains aspects, elle a été associée aux discussions des groupes de travail visant à identifier les risques d'une éventuelle confiscation.

M. De Bassompierre relève différents types de risques.

Une question juridique se pose d'emblée: sur la base de quel mécanisme juridique des pays auraient-ils le droit de saisir des avoirs appartenant à des personnes privées ou à des entités publiques russes?

Ensuite, le risque de représailles de la part de la Russie est considérable. L'intervenant constate que de nombreuses informations circulent sur les montants présents dans les banques et les institutions financières en Europe, et beaucoup moins sur le fait que des entreprises occidentales aient des intérêts en Russie. Par ailleurs, des institutions financières européennes ont des avoirs dans des institutions financières russes pour

oplossing voor Oekraïne te komen. Het is verleidelijk te denken dat de beschikbare bedragen zullen dienen om Oekraïne te financieren en te vergoeden voor de enorme schade die het heeft geleden. Na onderzoek heeft de Belgische regering aangekondigd de uitzonderlijke belastinginkomsten uit de immobilisering van de Russische activa te zullen bestemmen voor de oprichting van een specifiek fonds voor Oekraïne.

Er werden ook op het niveau van de EU en de G7 besprekingen gevoerd. Iedereen beseft immers dat de aanpak die tot stand moet komen slechts doeltreffend kan zijn indien die wereldwijd zo breed mogelijk wordt gedragen. Volgens de spreker zou België in een uiterst kwetsbare positie terechtkomen mocht het op eigen houtje maatregelen nemen.

Een Europese Verordening van 12 februari 2024 (Verordening (EU) nr. 2024/576) moet ervoor zorgen dat de bedragen die voortvloeien uit uitzonderlijke inkomsten uit geïmmobiliseerde activa correct worden geïdentificeerd en door financiële instellingen worden afgezonderd, teneinde ze later zoveel mogelijk ten gunste van Oekraïne te kunnen aanwenden en ook te voorkomen dat dergelijke uitzonderlijke inkomsten ten goede komen aan andere spelers. De spreker voegt eraan toe dat het debat over de aanwending van die uitzonderlijke inkomsten nog maar net is begonnen.

Het vraagstuk van de eventuele aanwending en inbeslagname van de Russische tegoeden werd in meerdere werkgroepen van de G7 vanuit verschillende invalshoeken ontleed. België is geen lid van de G7 – ons land wordt vertegenwoordigd door de Europese Commissie –, maar aangezien België in heel grote mate wordt blootgesteld aan bepaalde aspecten, werd het betrokken bij de besprekingen van de werkgroepen die tot doel hadden de risico's van een eventuele inbeslagname in kaart te brengen.

De heer de Bassompierre wijst op verschillende soorten risico's.

Ten eerste rijst een juridische vraag: welke wettelijke regeling geeft landen het recht om tegoeden van Russische privépersonen of overheidsentiteiten in beslag te nemen?

Ten tweede is er een aanzienlijk risico op vergelding vanuit Rusland. De spreker stelt vast dat er veel informatie circuleert over Russische tegoeden bij Europese banken en financiële instellingen, maar veel minder over de belangen van westerse bedrijven in Rusland. Ook bezitten Europese financiële instellingen aanzienlijke tegoeden bij Russische financiële instellingen. Wat heeft het voor zin om goederen van de Russische Staat

des montants non négligeables. Qu'y a-t-il à gagner à saisir des biens appartenant à l'État russe et à la Banque centrale de Russie, en Belgique, si en contrepartie, la Russie saisit les biens des entreprises ou des institutions financières belges en Russie? L'intervenant estime que le fait de saisir les avoirs russes et de les donner à l'Ukraine pourrait engendrer des dettes et des dégâts pour les acteurs économiques en Europe.

Il existe également un risque très élevé lié à la multiplication des procédures judiciaires. Malgré la mise en place éventuelle d'un cadre juridique au niveau du G7, permettant la saisie d'avoirs russes, la Russie pourrait tenter des procédures dans des pays tiers.

M. de Bassompierre souligne la grande vulnérabilité de la Belgique à cet égard, car elle a conclu avec la Russie un traité bilatéral de protection des investissements, qui ouvre la voie à des procédures d'arbitrage. L'État belge pourrait dès lors être très facilement attaqué en justice par la Russie ou d'autres acteurs russes pour son rôle dans des décisions prises à un autre niveau. Et quelle que soit la perspective de gagner ou pas ces procédures, la multiplication de procédures judiciaires mettrait à mal, en définitive, l'intérêt de l'opération.

Il existe enfin d'importants risques financiers et macroéconomiques. Quel serait le message envoyé aux investisseurs sur le système financier belge si ceux-ci constataient que la Belgique ou l'UE, en cas de problème, peut décider de saisir leurs avoirs? Cela pourrait altérer leur confiance et les implications sont difficiles à estimer. C'est la stabilité du système économique mondial qui est en jeu, avec un risque d'affaiblissement de l'euro comme monnaie de référence.

L'orateur signale que la liste et l'analyse des risques encourus sont telles que la Commission européenne a évalué qu'il serait probablement moins coûteux et moins dangereux de payer le montant des avoirs russes directement plutôt que d'essayer de les saisir.

Par ailleurs, M. de Bassompierre fait remarquer que la perception véhiculée par la presse quant aux montants considérables présents dans les institutions financières est à nuancer. Pour le lecteur lambda, ces montants seraient disponibles sous la forme d'un gros compte en banque, avec l'argent de la Banque centrale de Russie qu'il suffirait de saisir. C'est une illusion, selon l'orateur, car il est difficile de déterminer qui est le bénéficiaire économique ultime des avoirs immobilisés. Cela pourrait être des acteurs économiques européens ou américains. Dès lors, le montant des avoirs bloqués ne serait pas réellement utilisable, même dans une logique de

en de Russische centrale bank in België in beslag te nemen indien Rusland als tegenactie de goederen van Belgische bedrijven of financiële instellingen in Rusland in beslag neemt? De spreker meent dat het in beslag nemen van de Russische tegoeden en het doorsluizen ervan naar Oekraïne tot schulden en schade kan leiden bij economische spelers in Europa.

Er is ook een heel groot risico op een forse toename van juridische procedures. Zelfs indien op G7-niveau een juridisch kader zou worden ingesteld dat de inbeslagname van Russische tegoeden toelaat, dan nog kan Rusland gerechtelijke procedures aanspannen in derde landen.

De heer de Bassompierre wijst erop dat België in dat opzicht zeer kwetsbaar is, aangezien het met Rusland een bilateraal investeringsbeschermingsverdrag heeft gesloten dat kan leiden tot scheidsrechterlijke gedingen. De Belgische Staat zou door Rusland of door andere Russische spelers dus heel gemakkelijk voor de rechter kunnen worden gedaagd wegens zijn rol in beslissingen die worden genomen op een ander niveau. Ongeacht de kansen op succes of verlies bij die juridische procedures zou de forse toename ervan uiteindelijk het belang van de operatie ondermijnen.

Tot slot zijn er grote financiële en macro-economische risico's. Welk signaal krijgen investeerders met betrekking tot het Belgisch financieel stelsel als ze merken dat België of de EU kan beslissen om bij problemen beslag te leggen op hun tegoeden? Zulks kan hun vertrouwen aantasten en de gevolgen daarvan zijn moeilijk in te schatten. De stabiliteit van de wereldeconomie staat op het spel en het risico bestaat dat de euro als referentiemunt verzwakt.

De spreker wijst erop dat de lijst en de analyse van de risico's van dien aard zijn dat de Europese Commissie heeft geoordeeld dat het waarschijnlijk goedkoper en minder gevaarlijk is om het bedrag van de Russische tegoeden meteen te betalen in plaats van te proberen ze in beslag te nemen.

De heer de Bassompierre merkt bovendien op dat het beeld dat de pers schetst van de enorme bedragen bij de financiële instellingen moet worden genuanceerd. Voor de gemiddelde lezer lijkt het alsof die bedragen beschikbaar zijn in de vorm van een flink gespekte bankrekening met geld van de centrale bank van Rusland, dat simpelweg in beslag kan worden genomen. Volgens de spreker is dat een illusie, omdat het een heikele zaak is uit te maken wie de uiteindelijke economische begunstigde is van de geïmmobiliseerde tegoeden. Dat zouden Europese of Amerikaanse economische spelers kunnen zijn. Bijgevolg zou het bedrag van de bevroren

confiscation directe. M. de Bassompierre en conclut que la piste de la confiscation des avoirs russes n'apportera pas de solution pour compenser l'Ukraine à court terme et ne pourra répondre à ses besoins immédiats.

B. Exposé de M. Alexandre De Geest, administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie, SPF Finances

M. Alexandre De Geest, administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie, SPF Finances, précise tout d'abord que le mécanisme des sanctions financières existe depuis 30 ans, mais qu'il y a deux éléments nouveaux, à savoir le volume des montants en jeu et le nombre de paquets de sanctions – un 13^e paquet devant arriver bientôt.

Les sanctions financières sont soit basées sur une résolution de l'ONU, soit sur des règlements européens, soit encore sur une liste de personnes ou organisations reconnues comme terroristes, et dont les avoirs peuvent être gelés. Dans toutes les réglementations, le principe est le gel des fonds. Si des dérogations sont prévues, elles sont données au cas par cas par l'Administration générale de la Trésorerie et il y en a très peu actuellement.

À l'heure actuelle, quelque 350 milliards d'euros de fonds russes sont gelés ou immobilisés dans les pays occidentaux. En Belgique, 63,4 milliards d'euros sont gelés et 192,5 milliards d'euros sont immobilisés. Ces montants n'appartiennent pas tous à des oligarques ou des proches de Poutine, ils appartiennent aussi bien à des Russes qu'à des Européens ou des ressortissants de pays tiers.

Certaines entreprises ou personnes physiques russes sont visées par les règlements européens et se trouvent prises dans ce système. La plupart des montants appartiennent à des personnes qui ne sont pas visées nominativement par les sanctions. Elles sont touchées parce que l'entreprise russe National Settlement Depository (NSD) est visée. La NSD a le même rôle qu'Euroclear et se trouve en haut de la pyramide dans le cadre de la gestion de titres. Par conséquent, toutes les transactions de tous les avoirs passant par la NSD sont gelées, quel que soit le client final: un pensionné allemand, un citoyen russe ou un proche de Poutine.

Pour conclure, M. De Geest déclare que l'Administration générale de la Trésorerie travaille à la résolution des problèmes posés par d'éventuelles confiscations ou

tegoeden niet echt bruikbaar zijn, zelfs indien men zou uitgaan van een rechtstreekse confiscatie. De heer de Bassompierre leidt daaruit af dat de confiscatie van Russische tegoeden geen oplossing zal bieden om Oekraïne op korte termijn te compenseren en evenmin een antwoord inhoudt voor de onmiddellijke noden van dat land.

B. Uiteenzetting van de heer Alexandre De Geest, administrateur-generaal bij de Algemene Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën)

De heer Alexandre De Geest, administrateur-generaal bij de Algemene Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën), stipt om te beginnen aan dat de regeling inzake financiële sancties al 30 jaar wordt gehanteerd, maar dat er twee nieuwe elementen zijn, namelijk het volume van de betrokken bedragen en het aantal sanctiepakketten (er komt namelijk een dertiende pakket aan).

De financiële sancties zijn gebaseerd op VN-resoluties, op Europese verordeningen of op een lijst van als terroristisch aangemerkte personen of organisaties wier tegoeden kunnen worden bevroren. In alle reglementering ter zake gaat men uit van de bevrozing van tegoeden. Eventuele afwijkingen worden per geval toegestaan door de Algemene Administratie van de Thesaurie; dat gebeurt amper.

Momenteel is ongeveer 350 miljard euro aan Russische tegoeden bevroren of geïmmobiliseerd in westerse landen. In België gaat het om 63,4 miljard euro bevroren tegoeden en om 192,5 miljard euro geïmmobiliseerde tegoeden. Die bedragen behoren niet allemaal toe aan oligarchen of personen die dicht bij Poetin staan; ze behoren zowel toe aan Russen, als aan Europeanen en onderdanen van derde landen.

Sommige Russische bedrijven en natuurlijke personen vallen onder de Europese verordeningen en zitten vast in dit systeem. Het grootste deel van de bedragen behoort toe aan personen die geen specifiek doelwit zijn van de sancties. Ze worden getroffen omdat het Russische bedrijf National Settlement Depository (NSD) een doelwit is. NSD speelt dezelfde rol als Euroclear en staat aan de top van de effectenbeheerpyramide. Alle transacties van alle tegoeden die via NSD lopen worden bijgevolg bevroren, ongeacht of de eindklant een Duitse gepensioneerde, een Russische burger dan wel een naaste van Poetin is.

Tot besluit verklaart de heer De Geest dat de Algemene Administratie van de Thesaurie aan een oplossing werkt voor de problemen die mogelijke confiscaties

systèmes similaires, car l'objectif reste d'aider l'Ukraine sans créer des conséquences négatives pour la Belgique.

C. Exposé de M. Ivan Horodyskyy, cofondateur du Dnistrianskyi Center of Law and Politics

M. Ivan Horodyskyy, cofondateur du Dnistrianskyi Center of Law and Politics, déclare qu'il est difficile de prédire quand la guerre finira et à combien s'élèvera le montant final des réparations. Les dommages extrêmement sévères sont évalués à des centaines de milliards de dollars américains jusqu'à présent, sachant que chaque jour, le pays compte de nouvelles victimes et de nouvelles destructions.

La compensation financière est sans doute l'aspect du processus de réparation le plus complexe. Le consentement volontaire de la Russie à payer est un scénario politiquement souhaitable mais peu crédible. Dans cette perspective, le gel des avoirs russes semble être la seule source possible de compensation.

L'Union européenne, le G7 et d'autres parties prenantes ne cessent de répéter que les avoirs russes demeureront "immobilisés" jusqu'à ce que la Russie paie pour les dégâts causés en Ukraine. L'orateur constate cependant que cette disposition est imparfaite, car aucun scénario alternatif n'est prévu si la Russie refuse de payer. Par conséquent, la situation selon laquelle les Ukrainiens pourraient n'avoir aucune compensation durant des décennies, alors que les avoirs russes resteraient immobilisés, est injustifiée d'un point de vue moral. En outre, il sera de plus en plus difficile de trouver des arguments légaux pour soutenir un tel statu quo dans les années à venir.

M. Horodyskyy reconnaît que la confiscation des avoirs russes sera un processus long et difficile et qu'il se fera en plusieurs étapes. Toutefois, il plaide pour que les discussions sur une solution possible, son contenu et son application aient déjà lieu maintenant, pour une mise en œuvre immédiate en temps voulu. Cette recherche de solution augmentera la pression vis-à-vis de la Russie, en démontrant la volonté des alliés de punir l'agresseur.

La proposition de résolution est une étape concrète importante pour la justice en Ukraine, d'autant qu'elle est une initiative de la Belgique, l'État qui gère le plus d'avoirs gelés russes et qui préside le Conseil de l'UE au premier semestre de 2024. Le texte appelle à une action

of vergelijkbare maatregelen zouden teweegbrengen, aangezien het doel blijft Oekraïne te helpen zonder negatieve gevolgen voor België.

C. Uiteenzetting van de heer Ivan Horodyskyy, medeoprichter van het Dnistrianskyi Center of Law and Politics

De heer Ivan Horodyskyy, medeoprichter van het Dnistrianskyi Center of Law and Politics, verklaart dat het moeilijk te voorspellen valt wanneer de oorlog zal eindigen en hoe hoog het bedrag voor de wederopbouw uiteindelijk zal oplopen. Tot dusver wordt de bijzonder ernstige schade op honderden miljarden dollar geraamd en er komen nog elke dag nieuwe slachtoffers en vernielingen bij.

De financiële compensatie is ongetwijfeld het meest complexe aspect van het herstelproces. Dat Rusland vrijwillig zal instemmen om te betalen is een politiek wenselijk maar weinig geloofwaardig scenario. De bevrozing van de Russische tegoeden lijkt dan ook de enige mogelijke bron van vergoeding.

De Europese Unie, de G7 en andere belanghebbenden herhalen voortdurend dat de Russische goederen "geïmmobiliseerd" zullen blijven totdat Rusland de in Oekraïne veroorzaakte schade heeft vergoed. Volgens de spreker schiet die aanpak echter tekort, aangezien geen enkel alternatief scenario naar voren wordt geschoven ingeval Rusland weigert te betalen. Het is daarom uit moreel oogpunt ongerechtvaardigd dat de Oekraïners decennialang geen enkele compensatie zouden krijgen, terwijl de Russische tegoeden al die tijd geïmmobiliseerd zouden blijven. Bovendien zal het almaar moeilijker worden nog wettelijke argumenten te vinden om een dergelijk status quo in de komende jaren te blijven verantwoorden.

De heer Horodyskyy erkent dat de confiscatie van Russische tegoeden een lang en moeilijk proces wordt, dat in meerdere fases zal moeten worden aangepakt. Toch pleit hij ervoor nu al besprekingen te houden over een mogelijke oplossing, alsook over de inhoud en de toepassing ervan. Zodoende kan die oplossing, wanneer ze eenmaal aan de orde is, onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd. Dat naar een oplossing wordt gezocht zal de druk op Rusland verhogen, want die zoektocht toont aan dat de bondgenoten de wil hebben de agressor te straffen.

Het voorstel van resolutie is een concrete en belangrijke stap voor gerechtigheid in Oekraïne, temeer daar het initiatief uitgaat van België, de Staat die de meeste van de bevroren Russische tegoeden beheert en die in het eerste semester van 2024 de Raad van de EU voorziet.

coordonnée et au développement de plans appropriés visant à la fois l'intégrité des avoirs gelés et les profits qui peuvent en être tirés. La confiscation ne devrait pas être considérée comme un processus unique et l'utilisation des profits de ces avoirs ou leur taxation sont des étapes intermédiaires primordiales dans cette optique.

M. Horodyskyy suggère également que cette proposition soit coordonnée avec d'autres propositions et d'autres mécanismes internationaux de compensation. Un Registre des dommages causés à l'Ukraine a déjà été instauré lors du sommet du Conseil de l'Europe de mai 2023 à Reykjavik; une commission des demandes d'indemnisation et un fonds d'indemnisation seront mis en place très prochainement.

L'intervenant observe que la proposition de résolution veille à garantir la légitimité du processus et sa reconnaissance au niveau universel, en impliquant le Fonds monétaire international (FMI) et l'ONU. Le Conseil de l'Europe a déjà prouvé son engagement aux valeurs d'une société fondée sur des règles. Le mécanisme utilisé (Accord partiel élargi) autorise la participation d'États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, ce qui peut augmenter le nombre d'États participants à plus de la moitié des États membres des Nations Unies.

M. Horodyskyy comprend les préoccupations de ceux qui contrôlent les avoirs russes car la confiscation de ces avoirs peut avoir des répercussions sur l'économie mondiale. Il propose cependant de se poser la question fondamentale suivante: la confiscation causera-t-elle plus de dommages à l'économie mondiale que l'agression russe n'en cause déjà à ce stade?

Selon les estimations fournies par le Kiels Institute, les pertes de PIB des pays tiers d'ici 2026 devraient s'élever à 250 milliards de dollars américains, et le total des dommages pour l'économie mondiale serait bien plus élevé encore. Des agressions potentielles au Moyen-Orient, en Asie de l'Est et en Amérique du Sud pourraient avoir des effets encore plus dévastateurs. En voulant éviter une conséquence négative, le risque est de devoir faire face à beaucoup d'autres.

Ainsi, le signal que la Belgique peut envoyer à travers l'adoption de cette proposition de résolution a une portée mondiale. La possibilité d'utiliser les avoirs gelés, voire de les confisquer à l'avenir, pourrait prévenir d'autres conflits. Il existe des instruments de droit international qui justifient l'utilisation et la confiscation des avoirs russes pour compenser l'Ukraine. Comme le prévoit la

Het voorstel roept op tot een gecoördineerde actie en tot de ontwikkeling van gepaste plannen gericht op zowel de integriteit van de bevroren tegoeden als op de winsten die ze kunnen opleveren. De confiscatie mag niet als een eenmalig proces worden gezien en de aanwending van de winsten op die tegoeden of het belasten ervan zijn in dat opzicht fundamentele stappen.

De heer Horodyskyy vindt ook dat dit voorstel zou moeten worden afgestemd op andere voorstellen en andere internationale compensatieregelingen. Tijdens de top van de Raad van Europa van mei 2023 te Reykjavik werd al een register opgericht van de schade die in Oekraïne werd berokkend; heel binnenkort zullen ook een commissie voor vergoedingsaanvragen en een vergoedingsfonds worden ingesteld.

De spreker merkt op dat het voorstel van resolutie beoogt de rechtmatigheid van het proces en de wereldwijde erkenning ervan te doen waarborgen door ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de VN bij de zaak te betrekken. De Raad van Europa heeft zijn gehechtheid aan de waarden van een op regels gevestigde samenleving al bewezen. De aangewende regeling (een uitgebreid deelakkoord) maakt de deelname mogelijk van Staten die geen lid zijn van de Raad van Europa, waardoor het aantal deelnemende Staten kan worden verhoogd tot ruim de helft van de lidstaten van de Verenigde Naties.

De heer Horodyskyy begrijpt de bezorgdheid van diegenen die toezien op de Russische tegoeden, want de confiscatie ervan kan repercussies hebben voor de wereldwijde economie. Toch zou men zich volgens hem de volgende fundamentele vraag moeten stellen: zal de confiscatie de wereldwijde economie meer schade berokkenen dan de Russische agressie tot dusver heeft veroorzaakt?

Volgens ramingen van het Kiels Institute zou het verlies aan bbp in de derde landen tussen nu en 2026 waarschijnlijk oplopen tot 250 miljard dollar en zou de totale schade aan de wereldeconomie nog veel groter zijn. Potentiële agressie in het Midden-Oosten, Oost-Azië en Zuid-Amerika zou zelfs nog verwoestendere gevolgen kunnen hebben. Door te proberen om één negatief effect uit de weg te gaan, riskeert men veel andere gevolgen.

België kan met dit voorstel van resolutie dus een wereldwijd signaal geven. De mogelijkheid bevroren tegoeden te gebruiken of in de toekomst zelfs te confisqueren kan andere conflicten voorkomen. Er bestaan internationaalrechtelijke instrumenten die het gebruik en de confiscatie van Russische tegoeden rechtvaardigen om Oekraïne te vergoeden. Zoals bepaald in het

Charte des Nations Unies, l'adoption de contre-mesures est reconnue comme un mécanisme légal efficace pour la confiscation d'avoirs tant au niveau doctrinal qu'au niveau pratique, en particulier dans la logique étasunienne du *Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act*, visant à utiliser les avoirs russes confisqués pour reconstruire l'Ukraine.

C'est pourquoi l'intervenant est d'avis qu'il sera bientôt temps de prendre les décisions politiques nécessaires pour lancer le processus d'utilisation des avoirs russes. Ces décisions ne peuvent être reportées à la fin de la guerre; elles peuvent au contraire en sonner le glas plus rapidement. Le leadership belge est très important à cet égard.

M. Horodyskyy termine en soulignant qu'il sera difficile pour les Ukrainiens de parler de victoire à la fin de la guerre, puisqu'elle aura donné lieu à des centaines de milliards de dégâts, des millions d'émigrés et des centaines de milliers de blessés et de morts. Mais les Ukrainiens ont le droit d'espérer et d'exiger que justice soit faite. La confiscation des avoirs russes n'est pas une question d'argent mais de justice. L'utilisation ou la confiscation des avoirs russes n'est qu'un moyen limité de rendre justice, mais c'est un pas dans la bonne direction qui devrait couper court à d'autres menaces plus graves encore pour la sécurité internationale.

D. Exposé de Mme Lieve Mostrey, CEO d'Euroclear

Mme Lieve Mostrey, CEO d'Euroclear, exprime sa profonde sympathie et sa solidarité sincère à l'égard de tous ceux qui, directement ou indirectement, sont concernés par la guerre en Ukraine. Elle souligne que cette guerre concerne aussi une partie des travailleurs d'Euroclear: près d'un millier d'entre eux sur 5.000 travaillent en Pologne ou en Finlande et ont des amis ou des membres de leur famille en Ukraine. Euroclear condamne l'agression russe à l'encontre du peuple ukrainien et comprend parfaitement la nécessité de reconstruire le pays.

Euroclear

Créée il y a 55 ans, Euroclear est une entreprise belge qui se trouve au cœur des marchés financiers. Elle met en relation les émetteurs de titres avec les investisseurs pour faciliter les flux financiers et s'assurer qu'ils peuvent détenir et négocier les titres en toute sécurité. Les plateformes sécurisées d'Euroclear rassemblent plus

de 100 milliards d'euros de titres. Le Handvest van de Verenigde Naties wordt het nemen van tegenmaatregelen erkend als een geschikt juridisch mechanisme voor de confiscatie van tegoeden, zowel op het niveau van de rechtsleer als op praktisch niveau, in het bijzonder binnen de Amerikaanse logica van de *Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act*, die tot doel heeft geconfisqueerde Russische activa te gebruiken voor de wederopbouw van Oekraïne.

Daarom is de spreker van oordeel dat weldra noodzakelijke beleidsbeslissingen zullen moeten worden genomen om het proces voor het gebruik van Russische tegoeden op gang te brengen. Die beslissingen kunnen niet worden uitgesteld tot het einde van de oorlog; integendeel, ze kunnen het einde net bespoedigen. Dat België daarin het voortouw neemt is heel belangrijk.

Tot slot benadrukt de heer Horodyskyy dat de Oekraïners aan het einde van de oorlog moeilijk van een overwinning zullen kunnen spreken, aangezien de oorlog zal hebben geleid tot honderden miljarden aan schade, miljoenen emigranten en honderdduizenden gewonden en doden. Oekraïners hebben echter het recht om te hopen en te eisen dat gerechtigheid geschiedt. De confiscatie van Russische tegoeden is geen kwestie van geld maar van gerechtigheid. Het gebruik of de confiscatie van Russische tegoeden is slechts een beperkt middel om gerechtigheid te doen geschieden, maar het is een stap in de goede richting die een einde kan maken aan andere, nog ernstigere bedreigingen van de internationale veiligheid.

D. Uiteenzetting van mevrouw Lieve Mostrey, CEO van Euroclear

Mevrouw Lieve Mostrey, CEO van Euroclear, betuigt haar diepe sympathie en oprechte solidariteit ten aanzien van iedereen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, betrokken is bij de oorlog in Oekraïne. Ze wijst erop dat die oorlog ook een aantal werknemers van Euroclear treft: bijna 1.000 van de 5.000 werknemers werken in Polen of Finland en hebben vrienden of familieleden in Oekraïne. Euroclear veroordeelt de Russische agressie ten aanzien van het Oekraïense volk en begrijpt volkomen dat het land opnieuw moet worden opgebouwd.

Euroclear

Euroclear werd 55 jaar geleden opgericht. Het is een Belgische onderneming die op de financiële markten een centrale plaats bekleedt. Ze brengt emittenten van effecten in contact met investeerders, teneinde financiële stromen te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat zij effecten in alle veiligheid kunnen bewaren en

de 2.000 institutions financières et banques centrales dans le monde entier.

Aujourd'hui, Euroclear joue un rôle systémique sur les marchés financiers. L'entreprise détient des actifs pour une valeur de plus de 37.000 milliards d'euros pour des clients du monde entier et traite, chaque mois, des transactions d'une valeur de 90.000 milliards d'euros, soit l'équivalent du PIB mondial. Il ne s'agit pas de transactions spéculatives mais de transactions destinées à financer l'économie réelle et à soutenir l'emploi un peu partout.

Mme Mostrey explique que la décision de créer Euroclear en Belgique, en 1968, a été prise au niveau international, car l'arrêté royal n° 62 du 10 novembre 1967 offre une sécurité juridique pour la propriété de titres et la protection des biens des propriétaires.

Depuis son siège situé à Saint-Josse-Ten-Noode, Euroclear emploie 5000 personnes dans le monde, dont plus de la moitié en Belgique. L'entreprise contribue aussi à l'économie belge. Pour 2023, l'impôt belge sur les sociétés que devra payer Euroclear s'élèvera à 374 millions d'euros sur le revenu d'exploitation ordinaire, hors revenus fiscaux exceptionnels provenant des sanctions et des actifs russes immobilisés.

Euroclear compte également d'importants actionnaires belges, tels que la Société fédérale de Participations et d'Investissement (SFPIM), Wallonie Entreprendre, *Participatiemaatschappij Vlaanderen* (PMV) et un consortium d'actionnaires belges, dont des assureurs. L'oratrice affirme qu'aucun dividende n'est versé aux actionnaires sur les revenus exceptionnels résultant des actifs russes immobilisés.

Gestion des sanctions et contre-mesures russes

Euroclear dispose d'un produit spécifique avec lequel elle fait souvent le lien entre des marchés internationaux – souvent des économies émergentes – et des milieux d'investissement internationaux. Ces pays ont ainsi un accès plus aisé et à moindre coût à des investisseurs internationaux, ce qui contribue grandement au développement de ces pays émergents.

Il y a une douzaine d'années, Euroclear a développé ce type de lien avec la Russie, alors que la situation politique y était totalement différente et la demande des investisseurs internationaux était grande. D'une part, les Occidentaux qui voulaient investir en Russie l'ont fait en grande partie par le biais d'Euroclear et d'autre

verhandelen. De beveiligde platformen van Euroclear brengen wereldwijd meer dan 2.000 financiële instellingen en centrale banken bij elkaar.

Euroclear speelt vandaag een systemische rol op de financiële markten. De onderneming heeft activa ter waarde van meer dan 37.000 miljard euro in handen voor klanten uit de hele wereld en behandelt maandelijks transacties ter waarde van 90.000 miljard euro, zijnde het equivalent van het mondiale bbp. Het betreft geen speculatieve transacties, maar transacties ter financiering van de reële economie en ter ondersteuning van arbeid zowat overal.

Mevrouw Mostrey licht toe dat de beslissing om Euroclear in 1968 in België op te richten op internationaal niveau werd genomen. Het koninklijk besluit nr. 62 van 10 november 1967 biedt immers rechtszekerheid voor de eigendom van effecten en de bescherming van de goederen van de eigenaars.

Euroclear heeft haar zetel in Sint-Joost-ten-Node en stelt wereldwijd 5.000 mensen te werk, van wie meer dan de helft in België. Het bedrijf draagt ook bij tot de Belgische economie. Voor 2023 zal Euroclear 374 miljoen euro Belgische vennootschapsbelasting moeten betalen op de gewone bedrijfsinkomsten, zonder uitzonderlijke belastinginkomsten uit sancties en uit Russische geïmmobiliseerde activa.

Euroclear heeft ook belangrijke Belgische aandeelhouders, zoals de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (SFPIM), *Wallonie Entreprendre*, de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en een consortium van Belgische aandeelhouders, waaronder verzekeraars. De spreekster deelt mee dat aan de aandeelhouders geen enkel dividend wordt uitbetaald dat afkomstig is van de uitzonderlijke inkomsten uit Russische geïmmobiliseerde activa.

Beheer van Russische sancties en tegenmaatregelen

Euroclear heeft een specifiek product waarmee het vaak als schakel fungeert tussen internationale markten – vaak opkomende economieën – en internationale investeringskringen. De landen in kwestie krijgen aldus gemakkelijker en goedkoper toegang tot internationale investeerders, wat in hoge mate bijdraagt tot de ontwikkeling van dergelijke groeilanden.

Ongeveer twaalf jaar geleden heeft Euroclear een dergelijke schakel met Rusland ontwikkeld. De politieke situatie aldaar was toen totaal anders en de vraag van de internationale investeerders was groot. De westerse spelers die in Rusland wilden investeren deden dat grotendeels via Euroclear, terwijl Russische

part, des entités russes, telles que la Banque centrale de Russie et la National Security Depository (NSD), ont également réglé leurs investissements internationaux par le biais d'Euroclear.

Selon Mme Mostrey, il était clair que les sanctions prises en février 2022 auraient un impact matériel majeur sur l'activité d'Euroclear. Toutes les positions de titres ont été immédiatement gelées ou immobilisées. Elle précise que ces titres ne font pas partie des actifs d'Euroclear mais restent la propriété du client et, conformément aux règles comptables généralement d'application, ils sont considérés comme des positions hors bilan. Toutefois, à mesure que des dividendes, des intérêts ou le montant total à l'échéance sont payés par les émetteurs, les actions et obligations deviennent des liquidités, et les actifs qui étaient hors bilan entrent dans le bilan d'Euroclear.

Euroclear essaie de garder le bilan de ses activités ordinaires aussi bas que possible. Celui-ci a évolué, ces deux dernières années, de quelque 30 milliards d'euros pour atteindre, à la fin de 2023, 162 milliards d'euros, dont 134 milliards qui se rapportent à des positions de clients russes devenues des liquidités et entrées dans le bilan.

Euroclear réinvestit ces liquidités de la manière la plus sécurisée possible, principalement à travers des banques centrales. Entretemps, la situation économique a évolué de telle manière que les taux d'intérêt à payer sont beaucoup plus élevés que dans le passé. Il y a trois ans, avec des taux d'intérêt à zéro ou négatifs, les remboursements ne rapportaient presque rien alors qu'en 2023, les revenus d'intérêt bruts sur ces remboursements étaient de 4,4 milliards d'euros. Ces revenus sont soumis à l'impôt belge sur les sociétés et ont généré près de 1,1 milliard d'euros de recettes fiscales en 2023, que l'État belge prévoit d'utiliser pour financer un fonds spécial de soutien à l'Ukraine.

Mme Mostrey indique ensuite qu'Euroclear fait face à des dépenses exceptionnelles, pour tout suivre et tout gérer, et que l'entreprise est en même temps exposée à des risques majeurs en Russie. Plus de 100 actions en justice ont déjà été intentées contre Euroclear, car les pouvoirs publics et l'État russes ne reconnaissent pas les sanctions. L'intervenante est dès lors convaincue qu'Euroclear perdra ces actions en justice, une situation pouvant exposer l'entreprise à des risques matériels inacceptables.

L'oratrice explique que les deux options débattues peuvent avoir un impact différent sur Euroclear. Il est question de mettre à l'écart les bénéfices provenant

entiteiten, zoals de Russische centrale bank en de National Security Depository (NSD), ook een beroep deden op Euroclear om hun internationale investeringen te regelen.

Volgens mevrouw Mostrey was het duidelijk dat de in februari 2022 getroffen sancties een enorme materiële weerslag zouden hebben op de activiteit van Euroclear. Alle effectenposities werden onmiddellijk bevroren of geïmmobiliseerd. De spreekster attendeert erop dat die effecten geen deel uitmaken van de activa van Euroclear, maar eigendom blijven van de klant en dat ze overeenkomstig de algemeen toepasselijke boekhoudkundige regels worden aanzien als posities buiten de balans. Naarmate de emittenten echter dividend, interesten of het volledige bedrag op de vervaldag betalen, worden de aandelen en obligaties liquide middelen en komen de activa die buiten de balans stonden, terecht op de balans van Euroclear.

Euroclear probeert de balans van haar gewone activiteiten zo laag mogelijk te houden. Die balans is de voorbije twee jaar geëvolueerd van ongeveer 30 miljard euro naar 162 miljard euro eind 2023, waarvan 134 miljard euro betrekking heeft op posities van Russische klanten die liquide middelen zijn geworden en op de balans zijn beland.

Euroclear herinvesteert die liquide middelen op een zo veilig mogelijke manier, hoofdzakelijk via centrale banken. Intussen is de economische situatie dermate geëvolueerd dat de te betalen rentevoeten veel hoger liggen dan in het verleden. Drie jaar geleden, toen de rentevoeten nul of negatief waren, leverden de terugbetalingen bijna niets op, terwijl in 2023 de bruto rente-inkomsten op die terugbetalingen 4,4 miljard euro bedroegen. Die inkomsten zijn onderworpen aan de Belgische vennootschapsbelasting en hebben in 2023 bijna 1,1 miljard euro aan fiscale ontvangsten opgeleverd, die de Belgische Staat wil aanwenden ter financiering van een bijzonder steunfonds voor Oekraïne.

Mevrouw Mostrey geeft vervolgens mee dat Euroclear tegen uitzonderlijke uitgaven aankijkt om alles te kunnen opvolgen en beheren, en zich tegelijkertijd aan hoge risico's in Rusland blootstelt. Meer dan 100 rechtsgedingen werden reeds tegen Euroclear ingesteld, want de sancties worden niet erkend door de Russische overheden en de Russische Staat. De spreekster is er dan ook van overtuigd dat Euroclear die rechtsgedingen zal verliezen, waardoor het bedrijf aan onaanvaardbare materiële risico's zou kunnen worden blootgesteld.

De spreekster legt uit dat de twee besproken opties een verschillende impact op Euroclear kunnen hebben. Voorgesteld wordt de uit de sancties voortvloeiende

des sanctions et, éventuellement, de libérer de l'argent pour l'Ukraine à travers une contribution exceptionnelle (*windfall contribution*). Depuis le premier trimestre 2022, Euroclear a spontanément scindé dans son bilan et dans son compte de résultat ce qui relève de ses affaires ordinaires et ce qui se rapporte aux sanctions. Euroclear a immédiatement averti que des dividendes ne seraient pas payés étant donné la situation particulière découlant des sanctions. À aucun moment, le conseil d'administration et les actionnaires ne s'y sont opposés. Euroclear fait également face à des coûts et des risques spécifiques qui sont examinés séparément de ses activités ordinaires.

Possibles conséquences d'une saisie des avoirs russes

L'intervenante avertit que si les avoirs russes devaient être confisqués, la situation serait bien plus compliquée et pourrait conduire à des risques majeurs inattendus pour Euroclear, l'État belge, le système financier européen et l'euro.

Tout d'abord, la saisie d'actifs exige une solide base légale. La saisie d'avoirs souverains par un État étranger est généralement considérée comme contraire aux règles du droit international relatives à l'immunité souveraine et l'expropriation.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de liquidités, devenues propriétés d'Euroclear et qui figurent dans son bilan, l'entreprise est particulièrement exposée dans la situation suivante: lorsque des titres en espèces sont inscrits au bilan de la banque, Euroclear a l'obligation, en contrepartie, de les restituer un jour à la Banque centrale de Russie ou à la NSD. Ainsi, la saisie de ces liquidités ne défait pas automatiquement Euroclear de ses obligations vis-à-vis des acteurs russes. Par conséquent, l'analyse des risques des positions d'Euroclear devient tout autre. Le régulateur pourrait attendre d'Euroclear une augmentation importante de capital et dans le pire des cas, sa licence pourrait lui être retirée.

Mme Mostrey mentionne également que la saisie et les discussions y afférentes pourraient inquiéter des clients potentiels quant à la protection et la sécurité de leurs actifs, s'ils les confiaient à Euroclear, et la valeur de l'arrêté royal n° 62 serait remise en question. Des banques centrales de nombreux pays et des investisseurs ordinaires pourraient retirer leurs avoirs.

winsten apart te houden en eventueel via een uitzonderlijke bijdrage geld voor Oekraïne vrij te maken (*windfall contribution*). Euroclear heeft op eigen initiatief vanaf het eerste kwartaal van 2022 in zijn balans en resultatenrekening een opsplitsing gemaakt tussen de gewone en de sanctiegerelateerde transacties van het bedrijf. Euroclear heeft onmiddellijk gewaarschuwd dat geen dividenden zouden worden uitbetaald, gezien de bijzondere situatie die door de sancties was ontstaan. De raad van bestuur en de aandeelhouders hebben zich daar op geen enkel moment tegen verzet. Euroclear wordt eveneens geconfronteerd met specifieke kosten en risico's, die los van zijn gewone activiteiten worden bekeken.

Mogelijke gevolgen van de inbeslagneming van de Russische tegoeden

De spreekster waarschuwt voor een duidelijk gecompliceerdere situatie in geval van een confiscatie van de Russische tegoeden; die zou niet alleen voor Euroclear grote en onverwachte risico's teweeg kunnen brengen, maar ook voor de Belgische Staat, het Europese financiële stelsel en de euro.

Eerst en vooral dient de inbeslagname van activa op een robuuste wettelijke basis te steunen. De inbeslagname van soevereine tegoeden door een andere Staat wordt doorgaans beschouwd als strijdig met de regels van het internationaal recht inzake soevereine immuniteit en inzake onteigening.

Wanneer het bovendien om liquide middelen gaat die in het bezit van Euroclear zijn gekomen en in de balans van Euroclear zijn opgenomen, wordt Euroclear inzonderheid in de volgende situatie blootgesteld: wanneer effecten in specie op de balans van de bank zijn genoteerd, dient Euroclear die op zijn beurt ooit weer over te maken aan de Russische centrale bank of aan de NSD. De inbeslagname van die liquide middelen ontslaat Euroclear dus niet automatisch van zijn verplichtingen jegens de Russische actoren. Bijgevolg krijgt men bij de risicoanalyse van de situatie van Euroclear een heel ander plaatje. De regulator zou van Euroclear een aanzienlijke kapitaalverhoging kunnen eisen en in het slechtste geval de vergunning van Euroclear kunnen intrekken.

Mevrouw Mostrey vermeldt eveneens dat potentiële klanten die hun activa eventueel aan Euroclear zouden toevertrouwen, zich bij een inbeslagname en de ermee verband houdende discussies zorgen zouden kunnen maken over de bescherming en veiligheid van die activa. Ook de waarde van koninklijk besluit nr. 62 zou in vraag worden gesteld. De centrale banken van veel landen en ook gewone investeerders zouden hun tegoeden kunnen terugtrekken.

L'attractivité de l'euro comme fonds de réserve pourrait aussi en souffrir; la note des institutions belges et de la Belgique pourrait se détériorer, et la stabilité financière des marchés européens serait menacée.

L'intervenante s'attend également à ce que la Russie prenne toutes sortes de mesures de représailles. Elle indique que certains investissements internationaux, qui se font par l'intermédiaire d'Euroclear en Russie, font déjà l'objet de contre-mesures par la Russie, ce qui signifie que plus personne ne peut y toucher. Une confiscation de ces actifs pourrait s'ensuivre rapidement et il pourrait en être de même pour des investissements internationaux dans les entreprises dont les filiales sont installées là-bas. Le traité bilatéral de protection des investissements est aussi cité comme un risque. Enfin, la confiscation pourrait conduire à une augmentation des cyberattaques et des cyber-risques contre le système financier et contre Euroclear en particulier.

Conclusion

Mme Mostrey se dit très à l'écoute des problèmes qu'endure l'Ukraine depuis 2 ans. Elle réitère le fait qu'Euroclear a toujours agi de manière prudente et transparente en ce qui concerne les revenus exceptionnels découlant des sanctions. Comme acteurs sur les marchés financiers en Belgique, en Europe et dans le monde entier, les dirigeants d'Euroclear doivent rester vigilants quant à la sécurité, aux possibles dangers et aux conséquences de mesures spécifiques. C'est pourquoi l'intervenante plaide pour l'établissement d'une solide base juridique et une réflexion sur les effets secondaires et toutes les contre-mesures potentielles.

E. Exposé de M. Dominik Smoniewski, *head of Surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks* à la Banque nationale de Belgique (BNB)

M. Dominik Smoniewski, *head of Surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks* à la Banque nationale de Belgique (BNB), précise qu'il est chargé du contrôle d'Euroclear. Il indique que la discontinuité des opérations poserait un problème non seulement pour la Belgique et l'Europe, mais aussi pour les autres pays étrangers et la stabilité financière en général. Quelle que soit la décision politique d'agir à certaines conditions ou pas, il est important d'accorder suffisamment d'attention à tous les risques énumérés et lorsqu'une décision est prise, d'essayer d'atténuer les risques, dans l'intérêt de la stabilité financière.

De aantrekkelijkheid van de euro als reservemunt zou erbij in kunnen schieten; de kredietwaardigheidsnotering van de Belgische instellingen en van België zou kunnen verlagen en de financiële stabiliteit van de Europese markten in gevaar kunnen komen.

De spreekster verwacht daarenboven dat Rusland allerlei vergeldingsmaatregelen zou nemen. Ze meldt dat Rusland met betrekking tot sommige internationale investeringen, waarvoor Euroclear in Rusland als intermediair optreedt, al tegenmaatregelen heeft getroffen, waardoor niemand er nog aan kan. Een confiscatie van die activa zou op korte termijn kunnen volgen. Hetzelfde zou kunnen gebeuren met de internationale investeringen in ondernemingen met dochterbedrijven in Rusland. Het bilaterale verdrag ter bescherming van investeringen wordt eveneens als een risico aangehaald. Tot slot zou een confiscatie kunnen leiden tot meer cyberrisico's voor en cyberaanvallen tegen het financiële systeem en Euroclear in het bijzonder.

Conclusie

Mevrouw Mostrey geeft mee dat de problemen die Oekraïne reeds twee jaar doormaakt, haar zeer ter harte gaan. Ze herhaalt dat Euroclear inzake de uitzonderlijke inkomsten ten gevolge van de sancties altijd met de nodige voorzichtigheid en transparantie is opgetreden. Als actoren op de Belgische, Europese en wereldwijde financiële markten dienen de leden van het Euroclear-management waakzaam te blijven en rekening te houden met veiligheid, met de mogelijke gevaren en met de gevolgen van specifieke maatregelen. De spreekster pleit dan ook voor het opzetten van een solide juridische basis en voor een denkoefening over de neveneffecten en alle eventuele tegenmaatregelen.

E. Uiteenzetting van de heer Dominik Smoniewski, *head of surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks*, Nationale Bank van België (NBB)

De heer Dominik Smoniewski, *head of surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks*, Nationale Bank van België (NBB), verduidelijkt dat hij verantwoordelijk is voor het toezicht op Euroclear. Hij wijst erop dat de onderbreking van de verrichtingen niet alleen een probleem zou vormen voor België en Europa, maar ook voor de andere landen en voor de financiële stabiliteit in het algemeen. Ongeacht de politieke beslissing om al dan niet onder bepaalde voorwaarden te handelen, komt het erop aan voldoende aandacht te besteden aan alle vermelde risico's en, wanneer een beslissing wordt genomen, te proberen die risico's te beperken, in het belang van de financiële stabiliteit.

F. Exposé de M. Pierre Klein, professeur de droit international à l'ULB

M. Pierre Klein, professeur de droit international à l'ULB, explique tout d'abord qu'il existe des bases juridiques suffisantes en droit international pour justifier la saisie des avoirs russes par des États.

Il propose de revenir sur l'essentiel d'un mémorandum, rendu public le 20 novembre 2023 et produit par une dizaine de spécialistes, professeurs et praticiens du droit international public, issus de cinq pays – Belgique, États-Unis, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni – et qui défendent l'idée selon laquelle cette saisie pourrait être fondée sur l'institution classique du droit international des contre-mesures.

Les contre-mesures sont des mesures contraires aux obligations internationales d'un État, qui trouvent une justification dans le fait qu'elles répondent à une violation préalable du droit international par l'État contre lequel elles sont dirigées. Il s'agit en quelque sorte du même mécanisme que celui de l'exception d'inexécution figurant dans le droit des contrats de très nombreux pays: si un co-contractant ne respecte pas ses obligations contractuelles, l'autre est de ce fait même délié du respect de ses propres obligations. Ce mécanisme se retrouve dans le droit des traités, et au-delà, dans la réponse possible à la violation d'une obligation internationale en réponse à une violation antérieure du droit international.

Cette institution des contre-mesures a été codifiée par la Commission du droit international des Nations Unies dans ses travaux sur la responsabilité internationale des États. Un projet d'article sur ce sujet a été adopté par cette Commission, en 2001, et fait autorité en matière de responsabilité internationale des États.

En réalité, le gel des avoirs russes, décidé par de nombreux États à la suite de l'invasion de l'Ukraine en février 2022, a lui-même été largement justifié au titre des contre-mesures. En effet, le gel constitue déjà une atteinte au droit souverain de la Russie.

Pour être licites, les contre-mesures doivent répondre à une série de conditions:

1. Elles doivent tout d'abord répondre à une violation préalable du droit international. Il ne fait aucun doute que l'agression de l'Ukraine par la Russie, l'occupation continue d'une partie significative du territoire ukrainien et les opérations militaires russes qui se poursuivent,

F. Uiteenzetting van de heer Pierre Klein, hoogleraar internationaal recht aan de ULB

De heer Pierre Klein, hoogleraar internationaal recht aan de ULB, licht allereerst toe dat er internationaalrechtelijk voldoende juridische grondslag is om de inbeslagneming van de Russische tegoeden door Staten te rechtvaardigen.

Hij stelt voor om in te gaan op de essentie van een memorandum van 20 november 2023 van de hand van een tiental deskundigen, hooglerars en rechtspractici internationaal recht, uit vijf landen (België, Japan, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten), die de stelling verdedigen dat de inbeslagname zou kunnen berusten op de traditionele grondlijn van het internationaal recht betreffende tegenmaatregelen.

Tegenmaatregelen zijn maatregelen die strijdig zijn met de internationale verplichtingen van een Staat, maar gerechtvaardigd zijn als reactie op een eerdere schending van het internationaal recht door de Staat waartegen ze zijn gericht. Het gaat als het ware om hetzelfde mechanisme als de in het verbintenissenrecht van tal van landen voorkomende niet-uitvoeringsexceptie: indien een medecontractant zijn contractuele verplichtingen niet nakomt, wordt de andere partij ervan vrijgesteld haar eigen verplichtingen na te komen. Dat mechanisme komt ook voor in het verdragenrecht en, daarbuiten, in de mogelijke reactie op de schending van een internationale verplichting als antwoord op een eerdere schending van het internationaal recht.

Die instelling van tegenmaatregelen werd gecodificeerd door de Commissie voor internationaal recht van de Verenigde Naties, in haar werkzaamheden betreffende de internationaalrechtelijke aansprakelijkheid van Staten. Een ontwerpartikel dienaangaande werd in 2001 door die Commissie aangenomen en geldt als norm inzake de internationaalrechtelijke aansprakelijkheid van Staten.

In feite werd de bevrozing van de Russische tegoeden waartoe tal van landen zijn overgegaan naar aanleiding van de invasie van Oekraïne in februari 2022, zelf grotendeels gerechtvaardigd als tegenmaatregel. De bevrozing betekent immers al een inbreuk op de soevereine rechten van Rusland.

Om geoorloofd te zijn, moeten tegenmaatregelen aan de onderstaande voorwaarden voldoen.

1. Ten eerste moeten zij een reactie zijn op een eerdere schending van het internationaal recht. Het lijkt geen twijfel dat de Russische agressie jegens Oekraïne, de aanhoudende bezetting van een aanzienlijk deel van het Oekraïens grondgebied en de voortdurende militaire

constituent une violation flagrante des normes les plus fondamentales de l'ordre juridique international portant sur l'interdiction du recours à la force. Ces actes ont fait l'objet d'une large condamnation internationale, y compris, à trois reprises déjà, par l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Elles doivent être prises par des États directement lésés ou des États affectés par la violation d'une obligation de nature particulière. Ces obligations valent à l'égard de tous (obligations *erga omnes*). C'est ce qui explique l'action récente intentée par l'Afrique du Sud contre Israël devant la Cour internationale de Justice (CIJ), sur la base de la Convention de 1948 relative à la prévention et la répression du crime de génocide. Le crime d'agression renvoie aussi à des obligations *erga omnes*; il autorise tous les États à réagir.

Cette idée selon laquelle les contre-mesures peuvent être invoquées par des États qui ne sont pas directement affectés a fait l'objet de controverses au sein de la Commission du droit international, mais cette controverse s'est largement apaisée depuis. Lorsqu'il s'est penché sur la question des obligations *erga omnes*, l'Institut de droit international a adopté, en 2005, une résolution dont l'article 5 dispose que "si une violation grave, largement reconnue, d'une obligation *erga omnes* a lieu, tous les États auxquels l'obligation est due [...] ont la faculté de prendre des contre-mesures n'impliquant pas le recours à la force dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à un État spécialement atteint par la violation". Plusieurs États, comme le Canada et les États-Unis, ont adopté des législations spécifiques qui permettent ainsi la confiscation d'avoirs publics étrangers en réaction à des violations graves du droit international par les États concernés.

3. Les contre-mesures ne sont licites que si elles poursuivent un but spécifique: arriver à ce qu'il soit mis fin à la violation du droit international et à ce que l'État responsable se conforme à l'obligation d'assurer la réparation des dommages résultant de son comportement illicite. En l'occurrence, il s'agit de la réparation des dommages causés à l'Ukraine.

4. Les contre-mesures ne peuvent porter atteinte au respect des normes impératives de droit international, comme celle interdisant le recours à la force.

5. Les contre-mesures doivent être proportionnelles par rapport à la violation initiale du droit international à laquelle elles répondent, et être, en principe, réversibles.

operaties van Rusland een flagrante schending vormen van de meest fundamentele normen van de internationale rechtsorde inzake het verbod op het gebruik van geweld. Die daden werden internationaal breed veroordeeld, onder meer drie keer door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

2. De maatregelen moeten worden getroffen door rechtstreeks benadeelde Staten of door Staten die nadeel ondervinden van de schending van een verplichting van bijzondere aard. Die verplichtingen gelden voor iedereen (verplichtingen *erga omnes*). Een en ander verklaart de recente door Zuid-Afrika bij het Internationaal Gerechtshof (IGH) aangespannen rechtszaak tegen Israël, op grond van het Verdrag uit 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide. Het misdrijf agressie brengt ook verplichtingen *erga omnes* met zich mee; het machtigt alle Staten om te reageren.

De regel dat Staten die geen rechtstreeks nadeel ondervinden zich op tegenmaatregelen mogen beroepen, heeft aanleiding gegeven tot veel controverse binnen de Commissie voor internationaal recht, maar die debatten zijn vervolgens sterk geluwd. Inzake het vraagstuk van de verplichtingen *erga omnes* heeft het Instituut voor Internationaal Recht in 2005 een resolutie aangenomen waarvan artikel 5 stelt dat indien zich een algemeen erkende ernstige schending van een verplichting *erga omnes* voordoet, alle Staten waaraan de verplichting is verschuldigd de mogelijkheid hebben tegenmaatregelen te treffen die geen gebruik van geweld inhouden, onder voorwaarden die analoog zijn aan die welke van toepassing zijn op een Staat die in het bijzonder door de schending wordt getroffen. Meerdere landen, onder meer Canada en de Verenigde Staten, hebben specifieke wetgeving aangenomen die aldus de confiscatie van buitenlandse overheidstegoeden mogelijk maakt, als reactie op ernstige schendingen van het internationaal recht door de betrokken Staten.

3. Tegenmaatregelen zijn alleen geoorloofd als ze een specifiek doel nastreven, namelijk een einde maken aan de schending van het internationaal recht en ervoor zorgen dat de verantwoordelijke Staat zijn verplichting nakomt om de schade te herstellen die het gevolg is van zijn ongeoorloofd gedrag. In casu moet de in Oekraïne aangerichte schade worden hersteld.

4. Tegenmaatregelen mogen geen afbreuk doen aan de eerbiediging van de dwingende normen van internationaal recht, zoals het verbod op het gebruik van geweld.

5. Tegenmaatregelen moeten in verhouding staan tot de oorspronkelijke schending van het internationaal recht waarop zij een reactie zijn en moeten, in principe, omkeerbaar zijn.

6. Enfin, sur le plan formel, les contre-mesures doivent faire l'objet d'une notification préalable à l'État responsable.

L'argument le plus souvent avancé à l'encontre de l'invocation des contre-mesures pour justifier la confiscation des avoirs d'un État est celui selon lequel une telle mesure serait irréversible.

M. Klein attire l'attention sur le fait que la Commission du droit international a effectivement mis en avant la condition de réversibilité dans les articles sur la responsabilité des États. Toutefois, elle y a inclus un élément de flexibilité en prévoyant que "les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permet la reprise de l'exécution des obligations en question".

L'orateur insiste sur le caractère particulier de l'obligation dont les contre-mesures visent à assurer l'exécution. Il s'agit en l'occurrence d'une obligation de réparation des dommages causés à l'Ukraine. Cette obligation est une obligation "secondaire", dans le sens où elle n'existe que parce qu'elle est la conséquence d'un fait illicite international. À cet égard, l'obligation d'assurer la réparation de dommages causés se distingue nettement des autres obligations dites "primaires", telles que celles qui interdisent l'agression ou l'occupation de territoires par la force.

Si un État met fin à un acte d'agression ou d'occupation, les contre-mesures qui le visaient ont par hypothèse atteint leur but, celui d'assurer un retour au respect de la légalité internationale. Elles peuvent donc être levées pour permettre le retour au jeu normal des droits et des obligations internationales entre les États en cause. C'est cela que l'on entend par "réversibilité". Mais ce concept de réversibilité n'a pas de sens dans le contexte d'une obligation de réparation. Une fois cette dernière obligation exécutée, il n'y a plus de place pour la réversibilité et plus de situation à laquelle il serait possible de revenir. Ce constat confirme que la situation est telle que la réversibilité ne peut être assurée "autant que possible", eu égard à la nature même de l'obligation dont les contre-mesures visent à assurer le respect.

M. Klein revient brièvement sur quelques points soulevés qui touchent à des questions juridiques.

Bien entendu, le risque de représailles existe. À l'époque où les contre-mesures ont été discutées au sein de la Commission du droit international des Nations Unies, elles ont été critiquées parce qu'elles peuvent constituer un facteur pouvant mener à une certaine

6. Op formeel niveau moeten tot slot tegenmaatregelen vooraf officieel worden gemeld aan de verantwoordelijke Staat.

Het vaakst wordt tegen de tegenmaatregel waarbij de tegoeden van een Staat worden geconfisqueerd, aangevoerd dat een dergelijke maatregel onomkeerbaar zou zijn.

De heer Klein vestigt er de aandacht op dat de Commissie voor internationaal recht de reversibiliteitsvoorwaarde daadwerkelijk naar voren heeft geschoven in artikelen over de staatsaansprakelijkheid. Ze heeft evenwel een zekere flexibiliteit ingebouwd door te stellen dat de tegenmaatregelen, voor zover mogelijk, moeten worden genomen op een manier die het mogelijk maakt de uitvoering van de verplichtingen ter zake te hervatten.

De spreker beklemtoont de bijzondere aard van de verplichting waarvan de tegenmaatregelen de uitvoering beogen. Het betreft hier een verplichting tot herstel van de aan Oekraïne berokkende schade. Die verplichting heeft een zogeheten "secundair" karakter: ze bestaat alleen omdat ze het gevolg is van een internationaal onrechtmatige daad. In dat opzicht onderscheidt de verplichting tot herstel van de berokkende schade zich duidelijk van de andere zogeheten "primaire" verplichtingen, zoals die welke agressie of de gewelddadige bezetting van grondgebied verbieden.

Als een Staat een einde maakt aan een daad van agressie of bezetting, dan hebben de tegen die Staat genomen tegenmaatregelen hun doel bereikt, met name het herstel van de inachtneming van de internationale legaliteit. Ze kunnen dus worden opgeheven, opdat de gebruikelijke wisselwerking van rechten en plichten tussen de betrokken Staten kan terugkeren. Dat is wat wordt verstaan onder "reversibiliteit". Dat reversibiliteitsconcept heeft echter geen zin in het kader van een herstelverplichting. Zodra immers aan die verplichting is voldaan, is er geen ruimte meer voor reversibiliteit aangezien niet langer een situatie bestaat waarnaar kan worden teruggekeerd. Die vaststelling bevestigt dat de situatie dusdanig is dat de reversibiliteit enkel "voor zover mogelijk" kan worden verzekerd, gelet op de eigenlijke aard van de verplichting waarvan de tegenmaatregelen de inachtneming beogen.

De heer Klein komt kort terug op een aantal aangestipte aspecten die betrekking hebben op juridische kwesties.

Uiteraard bestaat het risico op represailles. Toen de tegenmaatregelen werden besproken in de Commissie voor internationaal recht van de Verenigde Naties, weerklonk kritiek omdat ze de internationale betrekkingen zouden kunnen doen wankelen. Elk land heeft nu

instabilité dans les relations internationales, puisque chaque pays répond à son tour à ce qu'il définit comme une violation préalable du droit international.

M. Klein considère qu'il faut garder cet élément en perspective avec la situation concernée. Il est évident que la situation qui résulte de l'agression et des opérations militaires russes en cours contre l'Ukraine est bien plus déstabilisatrice pour l'ordre juridique international que celle qui pourrait résulter de l'utilisation de contre-mesures telles que la saisie des avoirs russes.

Par ailleurs, il est possible de recourir à des procédures judiciaires. L'orateur estime cependant qu'il faut apprécier cette éventualité de façon beaucoup plus fine, au regard des instruments juridiques qui peuvent s'appliquer. À partir du moment où il s'agit des avoirs de l'État russe et de la Banque centrale de Russie, se qualifient-ils comme investissements au sens des traités bilatéraux de protection des investissements? Quant aux recours possibles devant les instances internationales, comme la CIJ, il existe certainement une voie procédurale pour la Russie, mais cette voie est extrêmement étroite et mettrait la Russie elle-même au risque d'être poursuivie pour une série d'autres violations du droit international. Il est peu probable que les autorités russes soient enclines à s'engager dans ce type de perspective.

Enfin, l'intervenant évoque les modalités pratiques selon lesquelles la confiscation des avoirs publics russes devrait être opérée et les réparations effectuées. La meilleure solution, pour l'intervenant, serait l'établissement d'un mécanisme international chargé de recevoir et examiner les demandes de réparation et d'octroyer les réparations. L'établissement d'un tel mécanisme, en coopération avec l'Ukraine, a d'ailleurs été recommandé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ses travaux pourraient prendre appui sur le Registre international des dommages, dont la création a également été recommandée par l'Assemblée générale.

En guise de conclusion, M. Klein rappelle que son exposé s'applique uniquement aux mesures qui viseraient des avoirs publics de l'État russe, et pas des biens ou des sommes qui seraient la propriété de personnes physiques ou morales. Par ailleurs, il répète que son analyse est strictement d'ordre juridique. Il est bien conscient que toute une série d'autres considérations, de nature économique et politique, entrent en ligne de compte et qu'en définitive, s'il y a une décision à prendre à cet égard, elle sera avant tout dictée par des motifs politiques.

eenmaal zijn idee van wat een voorafgaande schending van het internationaal recht juist inhoudt.

De heer Klein meent dat men dat aspect in het licht van de huidige situatie moet beschouwen. Het mag duidelijk zijn dat de gevolgen van de Russische agressie en militaire operaties tegen Oekraïne de internationale rechtsorde veel meer onderuithalen dan tegenmaatregelen als de inbeslagname van Russische tegoeden.

Overigens kunnen ook gerechtelijke procedures worden ingesteld. De spreker is evenwel van oordeel dat die mogelijkheid veel meer in detail zou moeten worden onderzocht, rekening houdend met de toepasbare rechtsinstrumenten. Wanneer het gaat om de tegoeden van de Russische Staat en de Russische centrale bank, kunnen die dan worden beschouwd als investeringen in de zin van de bilaterale investeringsbeschermingsverdragen? Aangaande de mogelijkheid tot beroep bij internationale instanties, zoals het IGH, klopt het dat Rusland zeker kan procederen, maar die gerechtelijke weg is bijzonder smal en zou Rusland zelf blootstellen aan het risico te worden vervolgd voor een hele rist andere schendingen van het internationaal recht. Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat de Russische overheid die weg op zal gaan.

Tot slot gaat de spreker dieper in op de vereiste praktische bepalingen inzake confiscatie van de Russische tegoeden en te nemen herstelmaatregelen. Volgens de spreker bestaat de beste optie erin een internationale instantie in het leven te roepen die de herstel aanvragen ontvangt en de vergoedingen toekent. Ook de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties had al opgeroepen tot de oprichting van een dergelijke instantie, in samenwerking met Oekraïne. Ze zou haar werkzaamheden kunnen enten op het Internationaal Schaderegister, waarvan de invoering ook reeds werd geadviseerd door de Algemene Vergadering.

Tot besluit brengt de heer Klein in herinnering dat zijn uiteenzetting enkel van toepassing is op de maatregelen die zouden worden toegepast op Russische overheidstegoeden, en dus niet op goederen of bedragen die eigendom zijn van natuurlijke personen of rechtspersonen. Hij herhaalt dat zijn analyse strikt juridisch is. Hij is zich er terdege van bewust dat ook heel wat overwegingen van economische en politieke aard meespelen en dat beslissingen *in fine* bovenal zullen worden ingegeven door politieke beweegredenen.

III. — QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES

M. Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) souligne que toute initiative doit être prise au niveau européen. La Belgique ne fera pas cavalier seul sur un front aussi délicat. M. Cogolati aborde tout d'abord des questions purement factuelles, techniques et économiques.

Il revient tout d'abord sur les chiffres annoncés par M. De Geest: 63,5 milliards d'euros de fonds russes gelés et 192,5 milliards d'euros immobilisés, sur les 350 milliards d'euros bloqués dans les pays occidentaux, Canada et États-Unis compris. Il en déduit que la Belgique est en première ligne sur ce dossier. Le membre souhaite connaître la répartition entre actifs publics et privés, compte tenu de la distinction juridique présentée par le professeur Klein.

Par ailleurs, M. Cogolati souligne que le nouvel arrêté royal du 12 décembre 2023¹ prévoit qu'il peut y avoir dérogation, dégel et déblocage des avoirs russes dans certains cas. Il aimerait savoir à qui l'Administration générale de la Trésorerie a octroyé des dérogations, et pour quel montant, depuis l'adoption dudit arrêté.

Euroclear est la principale institution concernée par le gel des avoirs russes. Mme Mostrey peut-elle préciser à qui appartiennent les fonds, en distinguant les actifs privés et publics?

Le membre demande ensuite à M. de Bassompierre s'il a reçu de la part de l'Ukraine des demandes spécifiques concernant la confiscation directe des avoirs russes en Belgique et dans l'Union européenne.

Est-il possible d'estimer le montant des fonds publics belges en Russie et la croissance ou la décroissance de ces fonds depuis le début de la guerre en Ukraine?

M. Cogolati reconnaît que le risque de recours et de représailles existe également à l'égard des sanctions et des mesures prises en Europe, y compris pour le gel des avoirs. Le traité bilatéral de protection des

¹ Arrêté royal du 12 décembre 2023 désignant l'autorité compétente concernant les missions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière, conformément à l'article 2 de la loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités.

III. — VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

De heer Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) benadrukt dat elk initiatief op Europees niveau moet worden genomen. België mag in een dermate heikele aangelegenheid niet op eigen houtje handelen. De heer Cogolati wil het in eerste instantie hebben over de louter feitelijke, technische en economische aspecten.

Om te beginnen zijn er de door de heer De Geest meegedeelde cijfers: 63,5 miljard euro bevroren Russische tegoeden en 192,5 miljard euro geïmmobiliseerde tegoeden, op een totaalbedrag van 350 miljard euro dat in de westerse landen, met inbegrip van Canada en de Verenigde Staten, geblokkeerd staat. De spreker leidt daaruit af dat België in dat dossier in de voorste gelederen staat. Hij vraagt hoe het zit met de verhouding tussen publieke en private tegoeden. Er bestaat immers een juridisch onderscheid tussen beide, dat door professor Klein werd toegelicht.

Voorts benadrukt de heer Cogolati dat het nieuwe koninklijk besluit van 12 december 2023 een afwijking mogelijk maakt, waardoor de Russische tegoeden in bepaalde gevallen toch kunnen worden vrijgegeven.¹ Hij wil graag vernemen of de Algemene Administratie van de Thesaurie sinds de bekrachtiging van dat besluit afwijkingen heeft toegekend en, zo ja, om welke bedragen het ging.

Euroclear is de voornaamste instelling die met de bevriezing van Russische tegoeden in aanraking komt. Kan mevrouw Mostrey kwijt aan wie die tegoeden toebehoren en of het om private dan wel publieke tegoeden gaat?

Aan de heer de Bassompierre vraagt het lid vervolgens of hij van Oekraïne specifieke verzoeken heeft gekregen betreffende de rechtstreekse confiscatie van Russische tegoeden in België en in de Europese Unie.

Kan een raming worden gegeven van de Belgische publieke tegoeden in Rusland en van de toename dan wel afname ervan sinds het begin van de oorlog in Oekraïne?

De heer Cogolati erkent dat het risico van vergeldingsmaatregelen ook bestaat ten aanzien van de door Europa opgelegde sancties en maatregelen, zoals de bevriezing van tegoeden. Het bilateraal verdrag voor

¹ Koninklijk besluit van 12 december 2023 tot aanduiding van de bevoegde autoriteit betreffende de opdrachten in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten.

investissements de 1989 entre la Belgique et l'ex-URSS est toujours valable actuellement. Y-a-t-il eu des recours judiciaires ou devant les tribunaux d'arbitrage contre la Belgique depuis 2 ans?

M. Cogolati poursuit avec quelques questions juridiques.

Il rappelle tout d'abord que dans un État de droit, les principes élémentaires du droit international doivent être respectés. Nul ne peut saisir des fonds sous prétexte qu'ils sont détenus par une entité russe.

Le membre retient de l'exposé de M. Klein que seuls les fonds publics russes peuvent être confisqués. Toutefois, si une activité d'un oligarque peut être liée à des crimes contre l'humanité, de guerre, voire un crime d'agression commis en Ukraine, ne serait-il pas pertinent de pouvoir utiliser la confiscation comme une pénalité supplémentaire à la disposition des cours et tribunaux en Europe?

M. Cogolati note par ailleurs que les contre-mesures doivent présenter un caractère temporaire et réversible. Il se demande donc si, dans le cas présent, l'obligation primaire de ne pas agresser l'Ukraine et d'octroyer des réparations au peuple ukrainien prend bien le dessus sur l'obligation secondaire de réversibilité de la contre-mesure. M. Klein peut-il clarifier cette argumentation juridique quant au caractère définitif et irréversible de la confiscation? Les avoirs confisqués seraient en effet destinés à un fonds géré au niveau international pour le peuple et la reconstruction des infrastructures civiles en Ukraine.

Ensuite, le membre note que l'immunité d'exécution ne vaut pas seulement devant les cours et tribunaux d'États étrangers, mais également devant les organes exécutifs et administratifs. L'administration belge, par exemple, doit respecter l'immunité d'exécution. De plus, l'article 21 de la Convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens prévoit expressément que les biens de la banque centrale ou d'une autre institution monétaire de l'État tombent sous le champ d'application du régime de l'immunité de l'exécution. Ce contre-argument est fréquemment présenté. Qu'en pense le professeur Klein?

M. Cogolati fait ensuite remarquer que l'approche prudente de l'administration est compréhensible au vu

investeringsbescherming dat België en de voormalige Sovjet-Unie in 1989 met elkaar hebben gesloten, is nog steeds van kracht. Werden in de voorbije twee jaar rechtszaken, al dan niet voor een arbitragegerecht, tegen België aangespannen?

De heer Cogolati heeft ook nog enkele juridische vragen.

Hij wijst er in de eerste plaats op dat in een rechtsstaat de elementaire beginselen van het internationaal recht moeten worden geëerbiedigd. Niemand kan beslag leggen op tegoeden louter en alleen omdat ze in handen zijn van een Russische entiteit.

Uit de uiteenzetting van de heer Klein onthoudt het lid dat alleen tegoeden van de Russische overheid kunnen worden geconfisqueerd. Als echter blijkt dat een activiteit van een oligarch in verband kan worden gebracht met misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden of zelfs agressiemisdaden in Oekraïne, zou het dan niet logisch zijn dat de hoven en rechtbanken in Europa de confiscatie kunnen toepassen als bijkomende strafmaatregel?

De heer Cogolati merkt ook op dat de tegenmaatregelen een tijdelijk en omkeerbaar karakter moeten hebben. Hij vraagt zich in dit specifieke geval dus af of de primaire verplichting om Oekraïne niet aan te vallen en het Oekraïense volk herstelbetalingen toe te kennen wel degelijk opweegt tegen de secundaire verplichting inzake omkeerbaarheid van de tegenmaatregel. Kan de heer Klein die juridische argumentatie over de definitieve en onomkeerbare aard van de confiscatie verduidelijken? De geconfisqueerde tegoeden zouden immers bestemd zijn voor een internationaal beheerd fonds ten behoeve van het volk en de wederopbouw van de burgerinfrastructuur in Oekraïne.

Vervolgens merkt het lid op dat de uitvoeringsimmunititeit niet alleen geldt voor de hoven en rechtbanken van buitenlandse Staten, maar ook voor uitvoerende en administratieve organen. Zo moeten bijvoorbeeld de Belgische overheidsdiensten de uitvoeringsimmunititeit respecteren. Bovendien bepaalt artikel 21 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 2 december 2004 inzake de immunititeit van rechtsmacht van Staten en hun eigendommen uitdrukkelijk dat de eigendommen van de centrale bank of van een andere monetaire instelling van de Staat binnen het toepassingsgebied van het stelsel van uitvoeringsimmunititeit vallen. Dit tegenargument wordt vaak ingeroepen. Wat is ter zake het standpunt van professor Klein?

De heer Cogolati merkt vervolgens op dat het begrijpelijk is dat de diensten omzichtig te werk gaan. Men riskeert

des risques de représailles, de réputation financière internationale, et des implications géopolitiques éventuelles face à une grande puissance. La Russie serait-elle autorisée à adopter des contre-mesures en réponse aux contre-mesures prises par des pays européens?

Enfin, le membre aimerait savoir si l'État belge détient des fonds en Russie.

M. Michel De Maegd (MR) demande tout d'abord au professeur Klein de confirmer que, selon les règles en vigueur, lorsque les sanctions à l'égard de la Russie seront levées, les propriétaires des avoirs, à savoir la Banque centrale de Russie, devront les récupérer intégralement, avec les intérêts dus, comme convenu contractuellement avant l'imposition des sanctions, après déduction des coûts de gestion de ces avoirs pendant la période des sanctions.

Par ailleurs, des débats similaires ont-ils lieu dans tous les pays de la coalition soutenant l'Ukraine? Existe-t-il une différence entre l'Union européenne, qui prend une base juridique commune aux 27 États membres, et des pays comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne?

Le membre rappelle ensuite qu'Euroclear a déjà connu pareil phénomène lors de la mise en œuvre de sanctions économiques contre le Venezuela, la Libye et la Russie en 2014, mais jamais avec une telle ampleur. Un processus visant à utiliser l'argent d'une banque centrale est une première et nécessite une construction juridique sans faille.

En Belgique, Euroclear bloque les actions, les obligations et les autres actifs financiers qu'elle détient auprès des parties russes, pour plus de 200 milliards d'euros. Quelque 66 milliards de fonds sont gelés et 190 milliards de transactions sont immobilisés. Euroclear ne transmet pas à la Russie les dividendes et les intérêts de ses actifs financiers. Il en va de même pour le remboursement des obligations arrivant à échéance.

Existe-t-il un risque pour Euroclear que les alliés de la Russie retirent leur argent? Que représentent leurs avoirs sur le plan financier?

Par ailleurs, M. De Maegd constate que les milliardaires russes intentent de nombreuses actions en justice, à l'instar de la Banque Saint-Pétersbourg, qui a tenté en vain de récupérer de l'argent à Bruxelles, ce qui entraîne une hausse des frais de justice pour Euroclear.

immers represailles, een aantasting van de internationale financiële reputatie of eventuele geopolitieke implicaties tegenover een grootmacht. Zou Rusland op zijn beurt tegenmaatregelen mogen nemen als antwoord op de tegenmaatregelen van de Europese landen?

Tot slot wil het lid weten of de Belgische Staat tegoe-den heeft in Rusland.

De heer Michel De Maegd (MR) vraagt eerst en vooral aan professor Klein of hij kan bevestigen dat volgens de thans vigerende regels, wanneer de sancties jegens Rusland worden opgeheven, de eigenaars van de tegoeden, dus de Russische centrale bank, die tegoeden na aftrek van de tijdens de sanctieperiode gemaakte beheerskosten integraal terugkrijgen, inclusief de verschuldigde interesten, zoals vóór de oplegging van de sancties contractueel werd overeengekomen.

Vinden trouwens gelijkaardige debatten plaats in de andere landen van de coalitie die Oekraïne steunt? Is er ter zake een verschil tussen de Europese Unie, die voor de 27 lidstaten uitgaat van een gemeenschappelijke juridische basis, en landen als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië?

Het lid herinnert er vervolgens aan dat Euroclear in 2014 een gelijkaardige casus heeft meegemaakt bij de tenuitvoerlegging van economische sancties tegen Venezuela, Libië en Rusland, maar die was van een kleinere grootteorde. Aangezien het de eerste keer is dat een procedure wordt overwogen om het geld van een centrale bank te gebruiken, dient de operatie op een volstrekt waterdichte juridische constructie te worden gegrond.

Euroclear blokkeert in België de aandelen, obligaties en andere financiële activa van Russische klanten die ze in portefeuille heeft, voor een bedrag van meer dan 200 miljard euro. Vandaag is ongeveer 66 miljard euro aan activa bevroren en is 190 miljard euro aan transacties geïmmobiliseerd. Euroclear maakt de dividenden en de interesten van de Russische financiële activa niet aan Rusland over. Hetzelfde geldt voor de uitbetaling van obligaties op hun vervaldatum.

Loopt Euroclear het risico dat de bondgenoten van Rusland hun geld zullen weghalen? Welk aandeel nemen hun tegoeden financieel gezien in?

Voor het overige stelt de heer De Maegd vast dat veel rechtsgedingen door Russische miljardairs worden aangespannen, in navolging van Bank Saint-Petersburg. Die bank heeft tevergeefs geld in Brussel proberen te recupereren, wat de gerechtskosten voor Euroclear heeft doen oplopen.

Par ailleurs, qu'en est-il des cyber-risques? Euroclear dispose d'un mécanisme de surveillance très solide, mais une aide de l'État belge à l'entreprise n'est-elle pas nécessaire?

La deuxième principale chambre de compensation financière au monde est Clearstream, située au Luxembourg. Quelles sont les actions, les chiffres et le niveau de transparence dans sa mise en œuvre des sanctions contre les finances russes?

L'Administration générale de la Trésorerie a été informée de plusieurs demandes russes de libérer des comptes gelés en Belgique, sur la base du traité bilatéral conclu avec l'URSS en 1989. Presque chaque semaine, la Russie prend de nouvelles initiatives et contre-mesures qui rendent la gestion opérationnelle particulièrement complexe pour Euroclear et ses clients. Quelles sont ces initiatives?

Y-a-t-il des recours devant les tribunaux belges? Quel est l'état du contentieux contre des décisions de non-dégel introduites devant le Conseil d'État?

Quelque 300 milliards d'euros sont visés par les sanctions contre Moscou en Europe. La Belgique détient à elle seule 250 milliards d'euros, dont 200 milliards chez Euroclear. Qu'en est-il des 50 milliards d'euros restants?

Mis à part quelques biens arrêtés par les douanes, dans le port d'Anvers notamment, aucun actif matériel n'a été saisi en Belgique. L'idée de créer un registre des actifs a-t-elle été examinée afin de mieux cibler les fortunes cachées des oligarques russes?

Reste-t-il des produits financiers à viser au travers des prochains paquets de sanctions?

La Task Force des occidentaux, chargée de l'application des sanctions, est composée de représentants des finances et de la justice des États-Unis, de l'Australie, du Canada, du Japon, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie ou encore du Royaume-Uni et de la Commission européenne. En 2024, la Task Force a-t-elle toujours un rôle dynamique à cet égard?

Enfin, s'agissant de déontologie, des instructions ont-elles été données aux cabinets d'avocats belges pour qu'ils soient vigilants par rapport à l'identification de leurs clients dans le cadre du respect des normes anti-blanchiment? M. De Maegd estime à ce sujet qu'il ne faudrait pas qu'ils prodiguent des conseils à des clients pour leur permettre de contourner les sanctions.

Hoe zit het voorts met de cyber risico's? Het is geweten dat Euroclear over een heel robuust monitoringsysteem beschikt, maar heeft het bedrijf daarnaast geen behoefte aan hulp van de Belgische Staat?

Na Euroclear is het in Luxemburg gevestigde Clearstream de belangrijkste financiële verrekeningskamer ter wereld. Hoe legt dat bedrijf de sancties jegens de Russische tegoeden ten uitvoer? Wat zijn daar de maatregelen, cijfers en mate van transparantie?

De Algemene Administratie van de Thesaurie werd op de hoogte gebracht van verscheidene Russische verzoeken om op basis van het in 1989 met de USSR afgesloten bilaterale verdrag de in België bevroren rekeningen opnieuw vrij te geven. Rusland neemt bijna elke week nieuwe initiatieven en tegenmaatregelen die het operationele beheer voor Euroclear en voor zijn klanten bijzonder bemoeilijken. Welke zijn die initiatieven?

Lopen er daartegen beroepen voor de Belgische rechtbanken? Wat is de stand van zaken van het bij de Raad van State aanhangig gemaakte geschil tegen de beslissing om de middelen niet vrij te geven?

Met de Europese sancties tegen Moskou is zo'n 300 miljard euro gemoeid. België alleen al heeft daarvan 250 miljard euro in portefeuille, waarvan er 200 miljard euro bij Euroclear is ondergebracht. Waar zit de resterende 50 miljard euro?

Behalve een aantal goederen die in de haven van Antwerpen door de douane werden onderschept, werden in België geen materiële activa in beslag genomen. Werd het plan onderzocht om een activaregister aan te leggen teneinde aldus de verborgen fortuinen van de Russische oligarchen beter te kunnen treffen?

Dient bij de volgende sanctiepakketten op nog andere financiële producten te worden gefocust?

De met de toepassing van de sancties belaste taskforce van de westerse landen bestaat uit vertegenwoordigers van de financiële sector en het gerecht van de Verenigde Staten, Australië, Canada, Japan, Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. Vervult de taskforce anno 2024 nog steeds een dynamische rol op dat vlak?

Wat tot slot de deontologie betreft, vraagt het lid of de Belgische advocatenkantoren de instructie hebben gekregen dat ze met het oog op de naleving van de antiwitwasregelgeving bedacht moeten zijn op de identificatie van hun cliënten. Volgens de heer De Maegd mag het niet zo zijn dat ze cliënten tips aan de hand zouden doen om de sancties te omzeilen.

Mme Els Van Hoof (cd&v) note que d'éventuelles représailles risquent d'ébranler la stabilité macroéconomique de la Belgique et de l'Europe. Après le gel des avoirs russes en Europe, la Russie a adopté une contre-mesure comparable: 288 milliards de dollars américains en biens occidentaux se retrouvent en Russie, dans un cadre légal qui permet de nationaliser les avoirs étrangers.

La Russie restera-t-elle impunie pour une telle politique? La Russie n'est-elle pas soumise au droit international? Les clients et les investisseurs privés occidentaux ont-ils déjà intenté des procédures pour récupérer leurs avoirs?

La CEO d'Euroclear a indiqué que 1,1 milliard d'euros en recettes fiscales seraient utilisés par l'État belge. Ces moyens seront-ils affectés seulement à la reconstruction de l'Ukraine ou également aux efforts de guerre? Elle s'interroge sur l'existence d'éventuels accords à ce sujet.

Par ailleurs, la membre indique que le Conseil de l'Union européenne a adopté le 12 février 2024 une législation dans cette perspective². Euroclear a déjà bloqué les bénéfices réalisés sur les investissements. Y a-t-il des discussions sur leur utilisation? Comment se profilent les accords avec l'État belge et la Commission européenne à cet égard?

Mme Van Hoof signale enfin qu'elle se rendra prochainement à Kiev et qu'elle s'attend à devoir répondre à certaines questions. Tous les présidents des commissions des Affaires étrangères seront présents. Elle espère que la Belgique sera perçue comme un bon exemple.

IV. — RÉPONSES DES ORATEURS

M. Christophe de Bassompierre, directeur des Relations extérieures de l'UE au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, confirme que l'Ukraine multiplie les demandes urgentes sur tous les plans. Bien entendu, Les autorités ukrainiennes savent qu'un débat est en cours sur les avoirs russes gelés ou immobilisés. Elles n'ont cependant pas pu examiner toutes les conséquences possibles, étant bien trop occupées à régler des problèmes beaucoup

² Voir "Avoirs russes immobilisés: le Conseil décide de mettre en réserve les recettes exceptionnelles", consultable sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues/>

Mevrouw Els Van Hoof (cd&v) merkt op dat de macro-economische stabiliteit van België en van Europa bij eventuele vergeldingen wel eens door elkaar zou kunnen worden geschud. Als reactie op het bevroren van de Russische tegoeden in Europa heeft Rusland een vergelijkbare tegenmaatregel aangenomen. Zo kan op grond van een wettelijke regeling die het mogelijk maakt om buitenlandse bezittingen te nationaliseren, de Russische overheid zich meester maken van westerse bezittingen in het land, met een waarde van 288 miljard dollar.

Zal Rusland ongestraft blijven voor dergelijk beleid? Is Rusland niet aan het internationaal recht onderworpen? Hebben sommige westerse klanten en privéinvesteerders reeds procedures aangespannen om hun tegoeden te recupereren?

De CEO van Euroclear heeft aangegeven dat de Belgische Staat 1,1 miljard euro aan fiscale ontvangsten zou gebruiken. Zullen die middelen louter aan de heropbouw van Oekraïne of eveneens aan de oorlogsinspanningen worden besteed? De spreker wil weten of ter zake eventueel overeenkomsten werden gesloten.

Het lid geeft aan dat de Raad van de Europese Unie op 12 februari 2024 een wetgeving in dat verband heeft aangenomen². Euroclear heeft de op de investeringen geboekte winsten reeds geblokkeerd. Bestaat discussie over de aanwending ervan? Hoe staat het met de overeenkomsten met de Belgische Staat en de Europese Commissie ter zake?

Mevrouw Van Hoof signaleert tot slot dat ze binnenkort naar Kiev gaat en dat ze verwacht op bepaalde vragen te moeten antwoorden. Alle voorzitters van de commissies Buitenlandse Zaken zullen er aanwezig zijn. Ze hoopt dat België er als een te volgen voorbeeld zal overkomen.

IV. — ANTWOORDEN VAN DE SPREKERS

De heer Christophe de Bassompierre, directeur Externe Betrekkingen van de EU bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bevestigt dat Oekraïne op alle vlakken alsmaar meer dringende aanvragen doet. De Oekraïense overheden weten uiteraard dat een debat aan de gang is over de bevroren of geïmmobiliseerde Russische activa. Zij hebben echter niet alle mogelijke gevolgen kunnen onderzoeken, aangezien ze het veel te druk hadden met

² Zie "Geïmmobiliseerde Russische tegoeden: Raad besluit uitzonderlijke opbrengsten opzij te zetten", raadpleegbaar op <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues/>

plus pressants. Leur message est simple: il est moralement justifié de saisir les avoirs russes. Si la Belgique est consciente de l'urgence, cela ne rend pas nécessairement cette saisie praticable pour autant.

L'orateur confirme que nombre d'entreprises belges ont encore des intérêts en Russie. Elles ne semblent pas trop affectées par la situation, contrairement à des entreprises européennes qui ont déjà subi des mesures de représailles; certaines ont été mises sous gestion temporaire et d'autres ont essayé de sortir du marché russe, sans succès.

Les Russes sont soumis aux conditions du droit international, qu'ils interprètent et justifient à leur manière. Ils considèrent les sanctions à leur encontre comme tout à fait illégales et expriment clairement qu'ils considéreraient comme plus illégale encore toute mesure de confiscation. Que leur raisonnement juridique soit correct ou pas, ils agiront sur cette base. L'orateur signale qu'il n'existe pas d'autorité ultime en droit international, capable d'imposer une interprétation plutôt qu'une autre.

M. de Bassompierre ignore le nombre exact de procédures en cours dans le cadre du traité bilatéral de protection des investissements, mais sachant que les avoirs russes n'ont pas été confisqués à ce stade, les investisseurs russes ne peuvent pas se plaindre que leurs avoirs ont été saisis. En revanche, il observe que ce risque est à envisager.

Enfin, M. de Bassompierre affirme qu'il ne pense pas que l'État belge détienne des fonds en Russie; il s'agit plutôt de fonds d'entreprises ou des avoirs d'Euroclear.

M. Alexandre De Geest, administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie, SPF Finances, explique que les dérogations données par l'Administration générale de la Trésorerie se basent sur les dérogations prévues dans les deux règlements européens qui sanctionnent les avoirs russes. L'Administration générale de la Trésorerie n'est pas compétente pour décider d'une dérogation ou d'un remboursement sur la base de traités.

Il précise ensuite que très peu de demandes de dérogation aboutissent positivement, sauf dans trois cas de figure: le premier est celui d'un particulier ayant une double nationalité, russe et d'un pays européen, qui, pris dans le système, veut débloquer ses avoirs pour les gérer dans un pays européen; le deuxième cas est celui d'une entreprise européenne qui veut partir de Russie

het oplossen van veel prangendere problemen. Hun boodschap is eenvoudig: het is moreel gerechtvaardigd de Russische activa in beslag te nemen. België is zich dan wel bewust van de urgentie, maar dat maakt die inbeslagname niet noodzakelijk uitvoerbaar.

De spreker bevestigt dat veel Belgische bedrijven nog belangen hebben in Rusland. De situatie lijkt hen niet al te erg te treffen, in tegenstelling tot Europese bedrijven die al vergeldingsmaatregelen hebben ondergaan; sommige bedrijven werden onder tijdelijk beheer gesteld en andere hebben, tevergeefs, gepoogd de Russische markt te verlaten.

De Russen zijn onderworpen aan de regels van het internationaal recht, die zij op hun manier interpreteren en rechtvaardigen. Zij vinden de tegen hen genomen sancties volstrekt wederrechtelijk en stellen duidelijk dat ze elke confiscatiemaatregel als nog onwettiger zouden beschouwen. Zij zullen dan ook op grond daarvan handelen, ongeacht of hun juridische redenering al dan niet juist is. De spreker wijst erop dat in het internationaal recht geen hoogste autoriteit bestaat die de ene dan wel de andere interpretatie kan opleggen.

De heer de Bassompierre weet niet precies hoeveel procedures er lopen in het raam van het bilateraal investeringsbeschermingsverdrag, maar aangezien de Russische activa voorsnog niet zijn geconfisqueerd, kunnen de Russische investeerders niet klagen dat hun activa in beslag zijn genomen. Hij merkt daarentegen op dat dat risico onder ogen moet worden gezien.

De heer de Bassompierre denkt tot slot niet dat de Belgische Staat tegoeden in Rusland bezit; het gaat veeleer om fondsen van bedrijven of activa van Euroclear.

De heer Alexandre De Geest, administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën), stelt dat de door de Algemene Administratie van de Thesaurie toegekende afwijkingen gebaseerd zijn op de afwijkingen waarin is voorzien in de twee Europese verordeningen die sancties opleggen met betrekking tot Russische activa. De Algemene Administratie van de Thesaurie is niet bevoegd om te beslissen over een afwijking of een terugbetaling op basis van verdragen.

Hij stipt voorts aan dat aan heel weinig aanvragen tot afwijking een positief gevolg wordt gegeven, behalve in drie gevallen. Het eerste betreft een burger met een dubbele nationaliteit (de Russische en die van een Europees land) die, vastzittend in het systeem, zijn activa wil deblokken om ze in een Europees land te beheren; het tweede is dat van een Europees bedrijf

et doit payer un montant pour ce faire. Le paiement est également autorisé.

Un troisième cas de figure, qui n'est pas visé par la situation actuelle, concerne les prestations payées à des avocats belges qui défendent ou conseillent des personnes sanctionnées dans différentes procédures. M. De Geest n'est pas convaincu que tous ces avocats respectent intégralement la législation anti-blanchiment.

Comment fonctionnent les règlements? Qui a droit à quoi? L'orateur distingue les titres et les revenus des titres. Si elle peut récupérer ses avoirs, l'entité sanctionnée a droit à l'entièreté, le capital et les fruits du capital. Une fois que les titres viennent à échéance, ils sont transformés en argent liquide, lequel n'appartient pas à Euroclear. Euroclear place ces liquidités, dont les intérêts lui appartiennent contractuellement. C'est donc en l'occurrence le montant d'1,1 milliard d'euros de bénéfices réalisés par Euroclear qui, sur la base des règlements, ne sera jamais remboursé aux tiers sanctionnés.

M. De Geest précise ensuite qu'une décision négative sur trois de l'Administration générale de la Trésorerie est contestée devant le Conseil d'État. Au vu des délais de cette institution, il n'existe pas encore de jurisprudence. Il lui est donc impossible à ce stade de déterminer si les décisions de la Trésorerie sont toujours correctement motivées.

Mme Lieve Mostrey, CEO d'Euroclear, confirme tout d'abord que, dès le moment où un client n'est plus sanctionné, il a droit à son capital, les obligations et actions, et aux dividendes, mais qu'il n'a pas droit aux revenus qu'Euroclear génère, maintenant que les intérêts sont positifs. Euroclear ne paie jamais d'intérêt à aucun des clients qui lui confient de l'argent liquide, car l'entreprise a une licence de banque spéciale et n'a pas pour objectif de collecter des dépôts. Euroclear s'efforce de maintenir son bilan aussi bas que possible, et le plus grand incitant pour que les clients ne laissent pas d'argent liquide est de ne pas leur payer d'intérêt, *a fortiori* aux clients sanctionnés. C'est pourquoi ces montants sont repris dans les comptes de résultat d'Euroclear et sont une source d'impôts de société supplémentaire.

Mme Mostrey fait remarquer que les montants et les chiffres changent chaque jour. Une partie des avoirs gelés sont toujours des titres, obligations et actions qui peuvent évoluer chaque jour, et par ailleurs, le taux de change des différentes monnaies fluctue au quotidien. Les liquidités en différentes monnaies sont aussi influencées par les variations des taux de change. Elle ajoute que la

dat Rusland wil verlaten en daarvoor een bedrag moet betalen. Zulke betaling wordt ook toegestaan.

Een derde geval, dat niet onder de huidige situatie valt, betreft de prestaties die worden betaald aan Belgische advocaten die mensen verdedigen of adviseren die in verschillende procedures zijn gestraft. De heer De Geest is er niet van overtuigd dat al die advocaten de antiwitwaswetgeving volledig naleven.

Hoe werkt de regelgeving? Wie heeft waar recht op? De spreker maakt een onderscheid tussen de effecten en de inkomsten die ze opleveren. Als de gestrafte entiteit haar activa kan terugkrijgen, dan heeft ze recht op het totaalbedrag, namelijk het kapitaal en de opbrengst ervan. Zodra de effecten vervallen, veranderen ze in liquide geld, dat niet toebehoort aan Euroclear. Euroclear belegt die liquide middelen, waarvan de interesten haar contractueel toekomen. In dit geval gaat het dus om 1,1 miljard euro winst van Euroclear, die op basis van de reglementering nooit zal worden terugbetaald aan de bestrafte derden.

De heer De Geest wijst er voorts op dat een derde van de negatieve beslissingen van de Algemene Administratie van de Thesaurie wordt betwist voor de Raad van State. Wegens de termijnen van die instelling is er nog geen rechtspraak ter zake. De spreker kan dus momenteel onmogelijk nagaan of de beslissingen van de Thesaurie altijd correct worden gemotiveerd.

Mevrouw Lieve Mostrey, CEO van Euroclear, bevestigt allereerst dat zodra een klant niet langer gesanctioneerd is, hij recht heeft op zijn kapitaal, de obligaties en aandelen, alsook op de dividend, maar niet op de inkomsten die Euroclear genereert dankzij de thans oplopende rente. Euroclear betaalt nooit rente aan klanten die contanten toevertrouwen aan het bedrijf, omdat het een speciale banklicentie heeft en er niet naar streeft deposito's te verzamelen. Euroclear tracht zijn balans zo laag mogelijk te houden en de grootste stimulans daartoe bestaat erin de klanten, *a fortiori* de gesanctioneerde klanten, geen rente te betalen, opdat zij het bedrijf geen contanten zouden toevertrouwen. Daarom worden die bedragen opgenomen in de resultatenrekening van Euroclear en wordt er een bijkomende vennootschapsbelasting op geheven.

Mevrouw Mostrey wijst erop dat de bedragen en de cijfers elke dag veranderen. Een gedeelte van de bevroren tegoeden betreft nog steeds effecten, obligaties en aandelen, waarvan de waarde elke dag anders kan zijn, en voorts schommelen ook de wisselkoersen van de verschillende valuta dagelijks. Ook de waarde van in verschillende valuta aangehouden contanten zal door

plupart des montants communiqués dans la presse sont de bonnes estimations, compte tenu des fluctuations.

En tant qu'entreprise, Euroclear n'a pas le droit de rendre publiques des informations spécifiques sur ses clients. Toutefois, jusqu'à présent, la banque a opéré une distinction entre ses activités ordinaires et les éléments liés à la Russie. À partir du premier trimestre 2024, la nouvelle directive européenne oblige Euroclear à opérer une distinction, dans les résultats et les éléments de bilan liés à la Russie, entre la Banque centrale de Russie et les autres activités liées à la Russie.

La question des risques et des précédents est primordiale pour Euroclear. Le cadre juridique pour une entreprise comme Euroclear est bien différent d'un cadre répondant à la simple question: "Telle initiative peut-elle être prise d'après l'éthique internationale?" Euroclear doit en effet avoir la certitude que la mesure prise n'entraînera pas une double réclamation sur les mêmes actifs. Si une confiscation des avoirs devait avoir lieu, la Banque centrale de Russie n'accepterait pas que l'obligation d'Euroclear relative au remboursement ait disparu.

Les Russes pourraient essayer de la faire appliquer dans n'importe quel pays du monde où Euroclear détient des actifs pour ses clients occidentaux. Tel est le véritable risque, selon Mme Mostrey. Dans les 80 ou 90 pays où les actifs des clients d'Euroclear sont détenus, les Russes pourraient intenter des actions juridiques et essayer de les saisir. Or certains de ces pays sont plus proches de la Russie que des pays du G7. La seule protection du G7 dans cette matière ne suffit pas.

L'intervenante confirme qu'il existe des précédents. Le concurrent principal d'Euroclear, Clearstream, a connu un précédent dans le contexte des sanctions iraniennes. Une partie des actifs, déposés aux États-Unis, a été confisquée par un juge américain afin de dédommager les victimes des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Or la Banque centrale iranienne a entamé une procédure au Luxembourg pour tenter de récupérer ces actifs. Dans le cas de la Russie, il existe un risque pour Euroclear, à plus grande échelle encore, que soit introduite une réclamation que l'entreprise ne pourrait satisfaire d'aucune manière.

Comme contre-mesure, la Russie a gelé les actifs occidentaux qui se trouvent en Russie au nom d'Euroclear,

de schommelende wisselkoersen worden beïnvloed. De spreekster geeft nog mee dat de meeste in de media vermelde bedragen goede ramingen zijn, gelet op de schommelingen.

Als bedrijf heeft Euroclear het recht niet om specifieke informatie betreffende zijn klanten openbaar te maken. Tot nu toe heeft de bank echter een onderscheid gemaakt tussen haar gewone activiteiten en hetgeen verband houdt met Rusland. Sinds het eerste kwartaal van 2024 vereist de nieuwe Europese richtlijn dat Euroclear in zijn resultaten en balansposten met betrekking tot Rusland een onderscheid maakt tussen de centrale bank van Rusland en de andere met Rusland verband houdende activiteiten.

Voor Euroclear zijn de risico's en de precedents van het grootste belang. Het juridische kader voor een bedrijf als Euroclear is heel anders dan een kader waarbij op slechts één vraag wordt geantwoord, namelijk "Mag een dergelijk initiatief worden genomen volgens de internationale ethiek?" Euroclear moet er immers zeker van zijn dat de getroffen maatregel niet zal leiden tot een dubbele vordering op dezelfde tegoeden. Mocht een confiscatie van de tegoeden plaatsvinden, dan zou de centrale bank van Rusland het verdwijnen van de terugbetalingsverplichting van Euroclear niet aanvaarden.

De Russen zouden dan kunnen proberen die verplichting te doen uitvoeren in om het even welk land ter wereld waar Euroclear tegoeden aanhoudt voor zijn westerse klanten. Daar schuilt het echte risico volgens mevrouw Mostrey. In de 80 à 90 landen waar de tegoeden van klanten van Euroclear worden aangehouden, zouden de Russen juridische stappen kunnen ondernemen en kunnen proberen die tegoeden in beslag te nemen. Sommige van die landen staan dicht bij Rusland dan bij de G7-landen. Louter de bescherming van de G7 zal in dezen niet volstaan.

De spreekster bevestigt dat er precedents zijn. Zo heeft de belangrijkste concurrent van Euroclear, Clearstream, een precedent meegemaakt naar aanleiding van de sancties tegen Iran. Een deel van de in de Verenigde Staten aangehouden tegoeden werd door een Amerikaanse rechter geconfisqueerd om de slachtoffers van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 te compenseren. De centrale bank van Iran heeft in Luxemburg evenwel een procedure ingeleid om die tegoeden terug te krijgen. In het geval van Rusland bestaat voor Euroclear het risico, op nog grotere schaal, dat een vordering wordt ingediend waaraan het bedrijf op geen enkele manier kan voldoen.

Als tegenmaatregel heeft Rusland de westerse tegoeden bevroren die in Rusland worden aangehouden

ce qui laisse présager de leur confiscation si les pays occidentaux confisquent les avoirs russes. La Russie a annoncé que des investissements occidentaux équivalents à 288 milliards de dollars, sous la forme de titres, éventuellement par le biais d'Euroclear mais aussi de filiales d'entreprises européennes en Russie, pourraient être confisqués.

Concernant l'utilisation des recettes fiscales exceptionnelles, l'oratrice indique qu'Euroclear n'a aucun contrôle sur le sujet, n'a rien à dire et n'intervient en aucune manière.

Euroclear décompose les résultats et présente un rapport pour favoriser la bonne compréhension. Sur le plan comptable cependant, l'entreprise dispose en réalité d'un seul compte, d'un résultat et remplit une déclaration fiscale. Les impôts sont payés à l'État belge et celui-ci utilise ces recettes fiscales exceptionnelles sans communiquer avec Euroclear.

L'intention est la même au niveau européen, mais la contribution exceptionnelle de l'Europe (*windfall contribution*) n'est pas encore opérationnelle. Quoi qu'il en soit, Euroclear établit déjà un rapport distinct dans cette perspective.

L'intervenante conclut en précisant que les actifs au nom d'Euroclear en Russie sont pour le compte de ses investisseurs internationaux.

M. Alexandre De Geest, administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie, SPF Finances, ajoute que Euroclear ne détient pas l'ensemble des montants cités, d'autres acteurs sont concernés et disposent d'une partie significative de ces montants.

M. Ivan Horodyskyy, cofondateur du Dnistrianskyi Center of Law and Politics, précise qu'il est également vice-président de la *Ukrainian Bar Association*. Avec les autres professionnels ukrainiens, il ne cesse de répéter que le processus de confiscation sera difficile, long et complexe. M. Horodyskyy ne s'attend pas à ce que la confiscation et le dédommagement se fassent d'un coup de baguette magique, d'ici un mois ou un an. L'orateur admet que les défis juridiques sont nombreux. Toutefois, il souligne l'importance pour les Ukrainiens que ce processus soit lancé. Cette proposition de résolution est un signal très important qui symbolise le début de la discussion au niveau public. Les éventuelles contre-mesures rendant possible la confiscation des avoirs

op naam van Euroclear, hetgeen doet vermoeden dat zij zullen worden geconfisqueerd ingeval de westerse landen de Russische tegoeden zouden confisqueren. Rusland heeft aangekondigd dat westerse investeringen ten belope van 288 miljard dollar, in de vorm van effecten, mogelijkerwijs via Euroclear, maar ook via dochterondernemingen van Europese bedrijven in Rusland, zouden kunnen worden geconfisqueerd.

De spreker geeft inzake de aanwending van de buitengewone belastingontvangsten aan dat Euroclear daar geen enkele controle over heeft, daar geen commentaar op heeft en daarin op geen enkele manier tussenbeide komt.

Euroclear splitst de resultaten op en legt een rapport voor om een en ander bevattelijker te maken. Vanuit boekhoudkundig oogpunt heeft het bedrijf echter slechts één rekening, één resultaat en één belastingaangifte. De belastingen worden betaald aan de Belgische Staat, die deze buitengewone belastinginkomsten aanwendt zonder daarover met Euroclear te overleggen.

Men heeft hetzelfde voornemen op Europees niveau, maar de buitengewone bijdrage van Europa (*windfall contribution*) is nog niet van toepassing. Hoe dan ook, Euroclear stelt daartoe al een apart rapport op.

Tot slot verduidelijkt de spreker dat de activa op naam van Euroclear in Rusland voor rekening zijn van de internationale investeerders van het bedrijf.

De heer Alexandre De Geest, administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën), geeft mee dat niet al de genoemde bedragen zich bij Euroclear bevinden. Een aanzienlijk deel van die tegoeden staat ook bij andere actoren geparkeerd.

De heer Ivan Horodyskyy, medeoprichter van het Dnistrianskyi Center of Law and Politics, verduidelijkt dat hij ook vicevoorzitter is van de *Ukrainian Bar Association*. Samen met andere Oekraïense collega's blijft hij erop hameren dat de confiscatie een lastig, langdurig en complex proces wordt. De heer Horodyskyy verwacht niet dat de confiscatie en schadeloosstelling als bij toverslag binnen een maand of een jaar in orde zullen zijn. De spreker erkent dat de juridische uitdagingen legio zijn. Hij benadrukt evenwel hoe belangrijk het voor de Oekraïners is dat dit proces op gang komt. Dit voorstel van resolutie is een heel belangrijk signaal en het symboliseert de start van de discussie op overheidsniveau. De eventuele tegenmaatregelen die de

russes sont appuyées par des arguments légaux et sont dès lors à considérer dans ce débat.

L'orateur explique que les représailles de la part de la Russie sont un risque bien réel. Le gouvernement russe a d'ailleurs décidé d'externaliser la gestion des affaires de certaines entreprises en Russie. Il admet que ce processus pourrait être encore plus important et que Poutine pourrait d'un jour à l'autre confisquer les avoirs de l'une ou l'autre entreprise occidentale. La déclaration du gouvernement russe et le risque qui en découle devraient être pris en considération, mais ne peuvent être décisifs pour motiver la décision de non-confiscation des avoirs russes.

M. Horodyskyy estime que le risque de procédures juridiques ne peut pas non plus peser dans la balance de manière décisive. L'agression se poursuit et s'étend. Une ville située à 60 kilomètres de la frontière avec l'Union européenne est bombardée par des missiles russes. C'est en définitive une question de justice. La question reste de savoir comment organiser la répression pour mettre la Russie dans une situation inconfortable.

M. Dominik Smoniewski, head of Surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks à la Banque nationale de Belgique (BNB), souhaite ajouter deux éléments concernant la gestion du risque et l'évaluation d'une solution. Il s'attend à ce que les actifs d'Euroclear en Russie disparaissent avec les réclamations à venir. En revanche, il ne s'attend pas à ce que la Banque centrale de Russie intente un procès en Belgique dans l'immédiat. Euroclear ayant des actifs partout dans le monde, la Russie tentera plutôt de lancer des procédures dans des États où le système juridictionnel est plus favorable aux Russes.

M. Smoniewski avertit ensuite que la comparaison avec des pays qui ont pris des mesures de confiscation ne tient pas la route, car les risques en jeu ne sont pas comparables. Les montants en jeu par rapport au PIB du Canada ou des États-Unis sont négligeables, alors que les montants en Belgique sont disproportionnés par rapport à son PIB. Les risques sont donc toujours localisés en Belgique.

En tant que superviseur, il craint le scénario cauchemardesque selon lequel après la prise de mesures de confiscation, la Russie confisque des avoirs ou les récupère dans d'autres juridictions, ce qui créerait un déficit de dizaines de milliards d'euros. La vraie question serait alors de savoir qui comblera ce déficit et comment.

confiscatie van Russische tegoeden mogelijk maken, zijn onderbouwd met juridische argumenten en moeten derhalve in overweging worden genomen in dit debat.

De spreker geeft aan dat het risico op Russische represailles reëel is. De Russische regering heeft overigens beslist het beheer van bepaalde bedrijven in Rusland uit te besteden. De heer Horodyskyy erkent dat die beslissing nog meer impact kan hebben en dat Poetin van de ene dag op de andere kan beslissen de tegoeden van de een of andere westerse onderneming te confisqueren. De verklaring van de Russische regering en het risico dat daaruit voortvloeit, moeten in overweging worden genomen, maar mogen niet doorslaggevend zijn in de beslissing om de Russische tegoeden niet te confisqueren.

De heer Horodyskyy is van mening dat het risico op gerechtelijke procedures evenmin mag doorwegen. De agressie gaat immers voort en dijt uit. Een stad op 60 kilometer van de grens met de Europese Unie wordt bestookt met Russische raketten. Dit is bovenal een kwestie van rechtvaardigheid. De vraag blijft hoe de repressie moet worden georganiseerd opdat Rusland in een ongemakkelijke situatie belandt.

De heer Dominik Smoniewski, head of surveillance of financial market infrastructures, payment services and cyber risks bij de Nationale Bank van België (NBB), wil twee zaken toevoegen over het risicobeheer en de inschatting van een oplossing. Hij vermoedt alvast dat de tegoeden die Euroclear in Rusland heeft staan, zullen verdwijnen met de te verwachte vorderingen. Hij denkt daarentegen niet dat de Russische centrale bank voor het moment voornemens is te procederen in België. Aangezien Euroclear overal ter wereld activa parkeert, zal Rusland veeleer trachten procedures op te starten in landen waar het gerecht de Russen wat gunstiger gezind is.

Vervolgens waarschuwt de heer Smoniewski dat de vergelijking met landen die confiscatiemaatregelen hebben genomen niet opgaat, omdat de risico's niet te vergelijken vallen. Als men kijkt naar de verhouding tot het bbp, zijn de bedragen waar het om gaat voor landen als Canada of de VS immers een habbekrats; in België liggen de kaarten daarentegen volstrekt anders. België blijft dus zitten met de risico's.

Vanuit zijn rol als toezichthouder vreest de heer Smoniewski het nachtmerriescenario waarbij Rusland als vergelding voor confiscatiemaatregelen zelf tegoeden verbeurdverklaart of terugvordert in andere jurisdicties, wat een gat van tientallen miljarden euro's zou slaan. De grote vraag wordt dan wie dat gat zal dichten, en hoe.

Dans les groupes de travail au niveau de l'UE et du G7 auxquels il participe, l'intervenant constate l'absence de solidarité. Personne ne veut donner de garanties. Aussi bien la Commission européenne que les pays du G7 acceptent seulement de garantir leur exposition. À titre d'exemple, si un pays détient 3 milliards, il acceptera de donner 3 milliards en cas de problème. Or le pays qui a le plus à perdre, c'est la Belgique. En cas de scénario catastrophe, après confiscation des avoirs russes, Euroclear pourrait être condamnée dans une juridiction et se voir saisie de 60 milliards d'euros. Qui viendra alors à son aide pour combler ce déficit?

M. Pierre Klein, professeur de droit international à l'ULB, fait à son tour remarquer que la confiscation est aussi une option par rapport aux fonds privés. Le droit de propriété n'est pas un droit absolu; il y a des possibilités d'expropriation et de confiscation. Toutefois, de telles mesures doivent répondre aux normes applicables, en particulier aux normes de protection des droits fondamentaux. Elles doivent donc être prises en exécution d'une loi avec toutes les conditions de validité déterminées, en particulier dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à ce sujet. Ce sont les balises du débat relatif aux fonds privés.

M. Klein revient sur les termes "caractère temporaire et réversible" et sur "l'obligation primaire et secondaire". L'occupation de territoire constitue une violation de l'obligation primaire de ne pas recourir à la force contre un autre État. Si des contre-mesures sont prises pour amener l'État responsable de cette occupation à y mettre fin, elles devront prendre fin au moment où l'occupation elle-même prendra fin.

Dans le cas où l'obligation de réparation est exécutée, il n'est plus possible de revenir en arrière. Le caractère réversible et temporaire par rapport à une obligation de réparation est possible s'il y a confiscation d'avoirs à hauteur de 100 milliards et que, par exemple, les réparations se montent seulement à 50 milliards. Le caractère réversible et temporaire entre en compte puisqu'il est mis fin à la mesure et que les avoirs non utilisés sont restitués.

L'immunité d'exécution est applicable aussi par rapport aux mesures de gel, et pas seulement par rapport à la confiscation. La violation de l'immunité d'exécution peut être justifiée par les contre-mesures. C'est ce que les États qui ont procédé au gel des avoirs russes ont avancé comme justification pour les mesures adoptées.

Enfin, M. Klein aborde les mesures prises par la Russie elle-même. Ces mesures de représailles ne possèdent pas de fondement défendable en droit international et ne répondent pas à une violation initiale du droit

In de EU- en G7-werkgroepen waar hij aan deelneemt, merkt de spreker een gebrek aan solidariteit. Niemand wil garanties geven. Zowel de Europese Commissie als de landen van de G7 willen enkel hun eigen blootstelling afdekken. Een voorbeeld: een land dat 3 miljard aanhoudt, zal bij problemen enkel accepteren om 3 miljard te geven. Welnu, België heeft het meest te verliezen. In een rampscenario zou bij confiscatie van de Russische tegoeden Euroclear door een rechter kunnen worden veroordeeld, met als gevolg dat 60 miljard euro in beslag zou kunnen worden genomen. Wie zal er dan te hulp schieten om die put te dichten?

De heer Pierre Klein, hoogleraar internationaal recht aan de ULB, merkt op dat ook de confiscatie van privé-geld een optie is. Het eigendomsrecht is niet absoluut; er bestaan onteigenings- en confiscatiemogelijkheden. Dergelijke maatregelen moeten evenwel aan de geldende normen voldoen, in het bijzonder inzake bescherming van de grondrechten. Ze moeten met andere woorden hun grondslag vinden in wetgeving waarvoor alle geldigheidsvoorwaarden zijn bepaald, met name in de rechtspraak ter zake van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dat zijn de ijkpunten voor het debat over de private middelen.

De heer Klein gaat dieper in op de termen "van tijdelijke en omkeerbare aard" en "primaire en secundaire verplichting". De bezetting van grondgebied is een schending van de primaire verplichting om niet gewelddadig op te treden tegen een ander land. Als tegenmaatregelen worden genomen opdat het bezettende land zijn bezetting zou beëindigen, dan moeten die worden opgeheven zodra de eigenlijke bezetting stopt.

Indien de herstelplicht wordt nagekomen, dan kan de situatie niet meer worden teruggedraaid. Van omkeerbaarheid en tijdelijkheid ten aanzien van een herstelplicht kan sprake zijn wanneer 100 miljard wordt geconfisqueerd en bijvoorbeeld slechts voor 50 miljard wordt gecompenseerd. Het omkeerbare en tijdelijke karakter is dan van tel: de maatregel wordt opgeheven en de ongebruikte tegoeden worden terugbetaald.

De uitvoeringsimmunititeit is ook van toepassing op de bevroeringsmaatregelen, niet alleen op de confiscaties. De schending van die uitvoeringsimmunititeit kan worden verantwoord met de tegenmaatregelen. Dat is alleszins het argument waarmee de landen die Russische tegoeden hebben bevroren, hun maatregelen rechtvaardigen.

Tot slot gaat de heer Klein nog in op de maatregelen die Rusland zelf heeft genomen. Het gaat om vergeldingsmaatregelen die geen enkele verdedigbare internationaalrechtelijke grondslag hebben en die geen

international. Il s'agit d'une situation assez classique de confrontation des prétentions des uns et des autres et l'orateur confirme qu'il n'y a pas de juge international obligatoire qui se prononcera systématiquement sur toutes ces situations. Dans ce cas, la confrontation perdure.

La rapporteure,

Vicky Reynaert

reactie zijn op een oorspronkelijke schending van het internationaal recht. Volgens de spreker gaat het hier om een klassiek geval van botsende aanspraken, en hij bevestigt dat er geen internationale rechtsmacht bestaat die zich steeds moet uitspreken over al deze situaties. De confrontatie houdt dan ook aan.

De rapportrice,

Vicky Reynaert