



Avis 308 (2025)¹

Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que la Fédération de Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites commis en Ukraine et contre l'Ukraine, y compris son agression en violation de la Charte des Nations Unies, ainsi que toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits humains. Ces faits englobent les violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) commises jusqu'au 16 septembre 2022. La Fédération de Russie doit réparer intégralement tous les dommages, pertes ou préjudices causés par ces violations du droit international à l'État ukrainien et à toutes les personnes physiques et morales concernées. Cette position est conforme aux principes de la responsabilité de l'État en vertu du droit international et à la Résolution ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022. L'Assemblée réaffirme que bon nombre des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie violent des obligations *erga omnes* et des normes impératives du droit international général, et portent ainsi atteinte à la communauté internationale dans son ensemble.

2. L'Assemblée a déjà abordé la nécessité d'un mécanisme d'indemnisation pour l'Ukraine dans le cadre de la guerre d'agression en cours contre ce pays. Dans sa [Résolution 2482 \(2023\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée a appelé les États membres à mettre en place un mécanisme international d'indemnisation pour l'Ukraine, composé d'un registre des dommages, d'une commission d'indemnisation et d'un fonds d'indemnisation. Elle a également estimé que le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement et la gestion d'un tel mécanisme. Après la création, le 12 mai 2023, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine («Registre des dommages») sous la forme d'un accord partiel élargi, lequel a démarré ses activités en 2024, l'Assemblée a réitéré, dans plusieurs résolutions, son appel en faveur de la création d'une commission internationale des réclamations et d'un fonds international d'indemnisation, qui constitueraient les deuxième et troisième éléments du mécanisme d'indemnisation. Dans sa [Résolution 2598 \(2025\)](#) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité», l'Assemblée a estimé que le meilleur modèle pour établir une commission des réclamations serait une convention ouverte du Conseil de l'Europe, qui pourrait assurer le soutien transrégional nécessaire tout en tirant profit de la position de premier plan et de l'expertise de l'Organisation. Dans sa [Recommandation 2294 \(2025\)](#) connexe, l'Assemblée a appelé le Comité des Ministres à œuvrer sans tarder à la création d'une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, notamment en mettant en place un comité ad hoc chargé de rédiger une convention ouverte du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée se réjouit vivement de la finalisation du projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine («projet de convention») par le Comité ad hoc pour l'établissement d'une commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC). Ce travail s'est inscrit dans la continuité des négociations officielles menées en dehors du Conseil de l'Europe, sous les auspices d'un comité intergouvernemental de négociation, qui regroupait plus de 50 États, l'Union

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1^{er} octobre 2025 (33^e séance) (voir [Doc. 16270](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Keen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1^{er} octobre 2025 (33^e séance).



européenne et le Conseil de l'Europe. Le projet de convention marque une nouvelle étape dans les mesures générales prises par le Conseil de l'Europe pour faire en sorte que la Fédération de Russie rende des comptes pour son agression contre l'Ukraine. Il crée un nouvel outil juridique innovant (la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, ci-après «la Commission») afin de garantir que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques et économiques de tous les dommages causés. La Commission complétera le travail d'autres organes juridictionnels internationaux, cours ou tribunaux chargés de traiter les conséquences de l'agression, tels que la Cour européenne des droits de l'homme et le futur tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine. La justice et l'obligation de rendre des comptes ne sauraient être complètes en l'absence de réparation pour les victimes de l'agression: l'État ukrainien et les particuliers concernés. En créant la Commission, le Conseil de l'Europe soutient l'Ukraine dans ses efforts pour garantir la justice, le redressement et la reconstruction, tout en défendant l'État de droit et l'ordre juridique international qui a été ouvertement violé par la Fédération de Russie. L'Assemblée salue la capacité du Conseil de l'Europe à innover et à combler les lacunes de la réponse juridique internationale à l'agression, et réaffirme que tout futur accord de paix destiné à mettre fin à l'agression devra prévoir des mesures de réparation et de redressement, ou tout au moins ne pas faire obstacle aux mécanismes existants.

4. La création d'une commission des réclamations dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe est la suite logique de la mise en place du Registre des dommages lors du Sommet de Reykjavík en mai 2023. L'Assemblée réaffirme son plein appui au Registre des dommages, qui a déjà reçu des réclamations de plus de 60 000 individus, réparties en 13 catégories. Les travaux du Registre des dommages seront transférés à la Commission, conformément aux modalités prévues par le projet de convention, et les demandes d'indemnisation continueront d'être soumises à la Commission. Le fait que le Registre des dommages et la Commission s'inscrivent tous deux dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe favorisera une transition efficace sans interruption des travaux.

5. L'Assemblée se félicite de ce que le projet de convention repose sur une approche centrée sur les victimes, qui garantit que les personnes physiques et morales lésées par l'agression ont qualité pour soumettre une demande au mécanisme d'indemnisation, conformément aux règles en vigueur relatives au Registre des dommages. Pour ce qui est de la structure organisationnelle de la Commission, l'Assemblée note qu'elle s'inspire de précédents bien connus en droit international. L'Assemblée considère que, dans l'ensemble, elle garantit l'indépendance et l'impartialité nécessaires des organes décisionnels, tout en permettant, sous certaines garanties, la participation de l'Ukraine et de la Fédération de Russie si celles-ci devenaient membres de la Commission. L'Assemblée se félicite en outre du fait que le projet de convention comprend des dispositions spécifiques sur l'indépendance des commissaires, du directeur exécutif et du secrétariat, ainsi que sur les normes procédurales, telles que l'équité, l'objectivité et la transparence.

6. Toutefois, l'Assemblée regrette que le projet de convention ne régleme pas plus clairement le financement des indemnités accordées, leur exécution et leur paiement. L'existence future d'un fonds d'indemnisation n'est mentionnée qu'à titre de possibilité dans le préambule et à l'article 22. Sans la participation de la Fédération de Russie à la Commission – un scénario qui semble assez irréaliste dans le contexte actuel et compte tenu des conditions énoncées à l'article 28 –, l'efficacité du mécanisme d'indemnisation peut être remise en question. Si l'octroi d'indemnités est une première étape nécessaire vers la justice et la réparation, il convient ensuite de procéder à l'exécution de ces indemnités et à leur paiement aux demandeurs individuels. Tout en prenant acte de l'approche progressive suivie par les États qui ont participé aux négociations sur le projet de convention, l'Assemblée les exhorte à œuvrer sans délai à la création d'un fonds international d'indemnisation chargé de verser des indemnités aux demandeurs qui auront obtenu gain de cause. Conformément aux résolutions antérieures de l'Assemblée ([Résolution 2539 \(2024\)](#) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine» et [Résolution \(2556\) 2024](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine») et au droit international, les États membres et les autres États détenteurs d'avoirs gelés de l'État russe devraient envisager de réaffecter ces avoirs au futur fonds d'indemnisation.

7. L'Assemblée regrette par ailleurs que le champ d'application temporel de la Commission se limite actuellement aux dommages causés par les violations du droit international commises le 24 février 2022 et depuis lors. L'Assemblée a toujours considéré que la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine avait débuté le 20 février 2014 et qu'elle s'était transformée en une invasion à grande échelle le 24 février 2022. Elle estime donc que toutes les victimes de l'agression de la Fédération de Russie depuis 2014 devraient avoir droit à une indemnisation. L'Assemblée appelle les futures parties à la convention à réexaminer cette question et à envisager un amendement à cet égard, comme le prévoient le préambule et l'article 33.2 du projet de convention.

8. L'Assemblée note que l'article 19 du projet de convention traite, en termes très généraux, de la relation avec les jugements ou sentences rendus par des cours, tribunaux ou autres organes juridictionnels internationaux. Compte tenu du chevauchement de compétences entre la future Commission et la Cour européenne des droits de l'homme pour la période comprise entre le 24 février 2022 et le 16 septembre 2022, l'Assemblée invite les futurs organes de la Commission à clarifier ce point dans leur règlement, en consultant la Cour européenne des droits de l'homme.

9. L'Assemblée reconnaît que la convention devrait chercher à attirer le plus grand nombre possible d'États non européens, afin de renforcer la légitimité et la représentativité internationales de la Commission. Toutefois, comme il s'agit d'une convention du Conseil de l'Europe, l'Assemblée estime que le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et les résolutions pertinentes de l'Assemblée devraient être cités dans le préambule afin de renforcer son fondement juridique et de reconnaître le rôle de premier plan de l'Organisation. Dès lors, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'apporter les amendements ci-après au projet de convention:

9.1. dans le préambule, ajouter un nouveau quatrième paragraphe qui serait libellé comme suit: «Vu le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), qui souligne dans son préambule la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale»;

9.2. dans le préambule, ajouter un nouveau paragraphe avant l'actuel onzième paragraphe, qui serait libellé comme suit: «Notant que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa [Résolution 2482 \(2023\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place un mécanisme international d'indemnisation, qui comprend un registre des dommages, une commission des réclamations et un fonds d'indemnisation, et qu'elle a réitéré son appel à créer une commission internationale des réclamations et un fonds international d'indemnisation dans sa [Résolution 2539 \(2024\)](#) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine», sa [Résolution 2556 \(2024\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et sa [Résolution 2605 \(2025\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine;»».

10. L'Assemblée est d'avis que le projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine peut être adopté et ouvert à la signature dès que possible.