

**AVIS DU COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC (CAHDI)
SUR LA RECOMMANDATION 2271 (2024) DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU
CONSEIL DE L'EUROPE SUR LE « SOUTIEN A LA RECONSTRUCTION DE
L'UKRAINE »**

1. Le 30 avril 2024, les Délégués des Ministres, lors de leur 1497^{ème} réunion, ont décidé de communiquer la Recommandation 2271 (2024) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur le « [Soutien à la reconstruction de l'Ukraine](#) » au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels. Le CAHDI prend également note de la Résolution 2539 (2024), adoptée parallèlement à la Recommandation 2271, qui fournit des explications et des éléments de contexte supplémentaires.
2. Le CAHDI réitère son soutien indéfectible à la mise en place d'un système complet de responsabilité pour l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et toutes ses conséquences juridiques et en matière de droits de l'homme, comme cela a déjà été souligné dans l'[Avis](#) du CAHDI sur la Recommandation 2231 (2022) de l'APCE sur « *L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: faire en sorte que les auteurs de graves violations du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux rendent des comptes* », adopté le 5 septembre 2022, et dans l'[Avis](#) du CAHDI sur la Recommandation 2266 (2024) de l'APCE sur « *Un avenir démocratique pour le Bélarus* », adopté le 11 avril 2024.
3. **En ce qui concerne les paragraphes 4.1 et 4.3 de la Recommandation 2271**, le CAHDI rappelle la [Résolution CM/Res\(2023\)3](#) établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (« RD4U », « le Registre »). L'article 2.5 du Statut du RD4U dispose que « [l]es travaux du Registre [...] sont censés constituer la première composante d'un futur mécanisme international d'indemnisation qui sera établi par un instrument international distinct en coopération avec l'Ukraine » et que le « Registre, par l'intermédiaire de son Directeur exécutif et avec le soutien de son Secrétariat, participe aux travaux visant à mettre en place un tel Mécanisme d'indemnisation et les facilite, le cas échéant, et prend les mesures nécessaires permettant le transfert du Registre à un Mécanisme d'indemnisation conformément au présent Statut ».
4. Dans ce cadre, [deux réunions préparatoires](#) ont été organisées jusqu'à présent à La Haye par le RD4U, les 9 et 10 juillet 2024 et 12 et 13 septembre 2024. Le Conseil de l'Europe (« CdE ») était représenté lors de ces réunions par son Secrétariat.
5. Le CAHDI souligne que les précédents démontrent que les commissions internationales des demandes d'indemnisation (« ICCs ») sont des instruments juridiques flexibles généralement établis pour résoudre les demandes d'indemnisation de masse découlant de crises internationales¹. Elles sont généralement créées par un instrument international contraignant, qu'il s'agisse d'un traité ou d'une résolution contraignante d'une organisation internationale telles que celles adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies², appliquent le droit international et rendent des décisions contraignantes

¹ Voir généralement L. Brilmayer, C. Giorgetti & L. Charlton, *International Claims Commissions : Righting Wrongs after Conflict* (Elgar International law series, 2017) et C. Giorgetti, P. Pearsall et H. Ruiz Fabri, *Research Handbook on International Claims Commissions* (Elgar, 2023).

² La Commission d'indemnisation des Nations unies (« UNCC »), par exemple, a été créée par la Résolution 687/1991 du Conseil de sécurité des Nations unies, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, contraignante pour tous les membres des Nations unies. La plupart des autres ICCs ont été créées par des traités. La Commission des réclamations de l'Érythrée et de l'Éthiopie (« EECC ») a été créée par l'Accord de paix d'Alger entre l'Érythrée et l'Éthiopie. Le Tribunal des réclamations Iran-Etats-Unis (« IUSCT ») a été créé

pour résoudre les questions d'indemnisation consécutives à un conflit par le biais d'un processus juridique international obligatoire. Les ICCs peuvent servir de forum pour résoudre un large éventail de demandes potentielles, en application du droit international, émanant d'un groupe varié de parties lésées, y compris des personnes physiques et morales, des États et des organisations internationales. Leur objectif principal est de déterminer et d'accorder les indemnités dues aux particuliers, aux États et à d'autres parties pour les pertes, dommages et préjudices spécifiques que ces derniers ont subis en violation du droit international. Il s'agit d'organes *ad hoc* dont la structure, la compétence et la procédure varient. À cet égard, le CAHDI souligne qu'il est possible de s'inspirer des précédents internationaux, qu'il s'agisse de simples organes chargés de l'établissement des faits ou d'organes dotés de caractéristiques juridictionnelles plus importantes. Le CAHDI reconnaît également la possibilité d'établir une telle commission des demandes d'indemnisation sous les auspices du CdE. Cela pourrait faciliter la transition entre les travaux du Registre et le futur mécanisme d'indemnisation, en garantissant des synergies et un rapport coût-efficacité satisfaisant.

6. **En ce qui concerne le paragraphe 4.2 de la Recommandation 2271**, le CAHDI rappelle tout d'abord que la création d'un fonds d'indemnisation n'a pas été discutée lors de la première réunion préparatoire, étant donné qu'il ne s'agit que de l'étape suivante qui sera abordée une fois que la commission des demandes d'indemnisation aura été établie. Toutefois, le CAHDI note qu'en général, une caractéristique importante des commissions des demandes d'indemnisation a trait à la disponibilité de fonds pour payer les indemnités définitives. Aucune ICC ne peut être considérée comme pleinement efficace si elle ne dispose pas des fonds nécessaires pour payer les demandeurs ayant obtenu gain de cause³.

7. En ce qui concerne le transfert de tous les avoirs saisis vers un fonds fiduciaire international, le CAHDI attire l'attention sur le droit international coutumier relatif à l'immunité des États, codifié dans une large mesure dans deux traités pertinents qui devraient être pris en compte lors de l'examen de la question de la saisie des biens de l'État russe : (i) la Convention des Nations Unies de 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens (« UNCSI »)⁴ et (ii) la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des États (ETS No. 74, « ECSI »)⁵. En ce qui concerne l'utilisation de contre-mesures à cette fin, mentionnée dans la Résolution 2539 de l'APCE, le CAHDI souligne le rôle important du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (« ARSIWA ») de la Commission du droit international des Nations Unies, qui reflète le droit international coutumier établi de longue date.

8. Le CAHDI se réfère également à son « Aperçu indicatif des options possibles en vertu du droit international visant à garantir le paiement par la Fédération de Russie de la satisfaction équitable octroyée par la Cour européenne des droits de l'homme », qui est en cours de préparation à la demande du Comité des Ministres⁶.

par la Déclaration sur le règlement des différends émanant du gouvernement algérien (en tant que tiers négociateur), qui comportait des engagements juridiquement contraignants auxquels l'Iran et les États-Unis ont adhéré.

³ L. Brilmayer, Understanding "IMCCs" : Compensation and Closure in the Formation and Function of International Mass Claims Commissions, 43 YJIL 274, disponible [ici](#).

⁴ Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur. La convention compte actuellement 23 États parties et doit en compter 30 pour entrer en vigueur. Dans l'affaire des *Immunités juridictionnelles*, la Cour internationale de Justice (« CIJ ») a estimé que l'UNCSI n'était « pertinent[e] que dans la mesure où [ses] dispositions, le processus qui a conduit à [son] adoption et [sa] mise en œuvre apportent un éclairage sur le contenu du droit international coutumier » (paragraphe 66). Elle a ensuite cité intégralement les articles 12 (paragraphe 69), 19 (paragraphe 116) et 6(2) (paragraphe 129) de l'UNCSI à l'appui de ses décisions. Voir *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant))* (arrêt) [2012] ICJ Rep 99.

⁵ En vigueur depuis 1976, avec huit parties : Autriche, Belgique, Chypre, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse et Royaume-Uni.

⁶ Décision [CM/Del/Dec\(2024\)1488/10.5](#) adoptée par les Délégués des Ministres lors de leur 1488e réunion les 7-8 février 2024 : « [...] 1. Invitent le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) à étudier tous les moyens possibles conformes au droit international visant à garantir le paiement par la

9. En ce qui concerne le paragraphe 4.4 de la Recommandation 2271, le CAHDI considère que l'élargissement du champ d'application temporel du futur mécanisme international d'indemnisation pour y inclure les dommages causés avant le 24 février 2022, en raison de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine depuis 2014, est une décision qui devrait être prise au niveau politique. En particulier, cet élargissement permettrait d'inclure des affaires interétatiques additionnelles dans le champ d'application d'une commission des demandes d'indemnisation, indépendamment de leur date⁷.

Fédération de Russie de la satisfaction équitable octroyée par la Cour européenne des droits de l'homme, tout en respectant les immunités des États et leurs biens ».

⁷ Quatre affaires interétatiques ont été introduites contre la Fédération de Russie et sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme : **Ukraine c. Russie (Crimée)**, nos 20958/14 et 38334/18. Cette affaire concerne le conflit en Crimée. [L'arrêt sur le fond](#) a été rendu le 25 juin 2024. Il est déjà définitif et contraignant pour la Fédération de Russie. L'arrêt au titre de l'article 41 a été dissocié de l'examen du fond de l'affaire et n'est désormais pendante devant la Cour que sur la question de la satisfaction équitable ; **Ukraine et Pays-Bas c. Russie**, nos 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22. Cette affaire concerne l'Est de l'Ukraine et la destruction du vol MH17. [Elle a été déclarée recevable](#) et consiste en quatre requêtes interétatiques distinctes. L'une des quatre affaires interétatiques de cette affaire jointe, à savoir la requête n° 11055/22, concerne la guerre en Ukraine qui a débuté le 24 février 2022. [Une audience publique](#) a été tenue dans cette affaire jointe le 12 juin 2024 ; **Ukraine c. Russie (VIII)**, no. 55855/18. Cette affaire concerne un incident naval survenu le 25 novembre 2018 dans le détroit de Kertch, qui relie la mer Noire à la mer d'Azov, et la saisie et la détention alléguées illégales des membres de l'équipage ukrainien par les autorités russes. L'affaire est pendante devant l'une des sections de la Cour. Elle [a été communiquée en octobre 2023](#) (disponible uniquement en anglais) ; **Ukraine c. Russie (IX)**, no 10691/21. Cette affaire a pour objet l'allégation, de la part du gouvernement ukrainien, d'une pratique administrative continue, de la part de la Fédération de Russie, qui consisterait à mener des opérations d'assassinats ciblés contre des opposants présumés de la Fédération de Russie, en Russie et sur le territoire d'autres États. Cette affaire est également en cours d'examen devant une section de la Cour et n'a pas encore été communiquée.