

Bruxelles, le 9 décembre 2025  
(OR. en)

15420/25

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2025/0355(NLE)

---

---

COSCE 10

## **ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS**

---

Objet: DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention établissant la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine

---

**DÉCISION (UE) 2025/... DU CONSEIL**

**du ...**

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention établissant  
la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 212, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) À la suite du déclenchement de la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le Conseil européen, dans ses conclusions du 24 février 2022, a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et a affirmé que la Fédération de Russie portait l'entière responsabilité de cette agression et de toutes les destructions et pertes de vies humaines qu'elle entraîne, et qu'elle devrait répondre de ses actions.
- (2) Le 14 novembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution A/RES/ES-11/5 dans laquelle elle considérait que la Fédération de Russie devait répondre de toute violation du droit international en Ukraine ou contre l'Ukraine. En outre, elle soulignait que la Fédération de Russie devait assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits. Dans ce contexte, l'Assemblée générale des Nations unies a reconnu la nécessité d'établir, en coopération avec l'Ukraine, un mécanisme international aux fins de la réparation des dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine. À cet effet, l'Assemblée générale des Nations unies a recommandé la création d'un registre international des dommages qui servirait à recenser, documents à l'appui, les éléments tendant à établir les dommages, pertes ou préjudices causés à toute personne physique et morale concernée et à l'État ukrainien par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine et les informations figurant dans les demandes d'indemnisation faites à cet égard, ainsi qu'à favoriser et à coordonner le recueil de preuves.

- (3) Le 12 mai 2023, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution CM/Res(2023)3 établissant l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Comme indiqué dans ladite résolution, l'établissement d'un registre des dommages constitue une première étape dans la mise en place d'un mécanisme international d'indemnisation, pouvant être composé d'une commission des demandes d'indemnisation et d'un fonds d'indemnisation. En conséquence, la résolution CM/Res(2023)3 indique que le Registre des dommages, y compris sa plateforme numérique avec toutes les informations sur les demandes d'indemnisation et les éléments de preuve qu'elle contient, est censé faire partie intégrante du mécanisme d'indemnisation qui sera établi par un instrument international distinct en coopération avec l'Ukraine et les organisations et organismes internationaux compétents.
- (4) L'Union, ayant adhéré au Registre des dommages en tant que membre associé fondateur le 11 mai 2023, est devenue participant à part entière le 22 juillet 2024.
- (5) Le 29 février 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2024/792 établissant la facilité pour l'Ukraine<sup>1</sup>, qui prévoit le financement d'initiatives et d'organismes participant au soutien et à l'application de la justice internationale en Ukraine. Cela inclut, entre autres, la contribution financière de l'Union au Registre des dommages.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine (JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

- (6) En 2024, le cabinet de la présidence ukrainienne, le ministère des affaires étrangères de l'Ukraine, le ministère des affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas et le Registre des dommages pour l'Ukraine ont invité les États qui ont soutenu l'adoption de la résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies aux réunions préparatoires relatives à un instrument international visant à établir une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine à La Haye.
- (7) Le 17 mars 2025, le Conseil a adopté la décision (UE) 2025/702<sup>2</sup> autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à un instrument international instituant une commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine.
- (8) Entre mars et septembre 2025, près de 55 délégations, dont l'Union européenne et l'ensemble de ses États membres, ont participé à quatre cycles de négociations à La Haye. Les trois premiers cycles se sont déroulés dans le cadre du comité intergouvernemental de négociation sur un traité international instituant une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CIN), qui a procédé à des échanges de vues sur le projet de traité, a conclu plusieurs lectures du texte et a produit des versions révisées ultérieures de celui-ci.

---

<sup>2</sup> Décision (UE) 2025/702 du Conseil du 17 mars 2025 autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à un instrument international instituant une commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (JO L, 2025/702, 8.4.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj>).

- (9) Au cours du troisième cycle de négociations, en juillet 2025, le CIN a décidé d'élaborer l'instrument international visant à établir une Commission des réclamations pour l'Ukraine sous la forme d'une convention du Conseil de l'Europe (ci-après dénommée "projet de convention") également ouverte aux États parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et à l'Union européenne. Par conséquent, le quatrième cycle de négociations s'est tenu dans le cadre de la première réunion du comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine sous les auspices du Conseil de l'Europe. Les travaux du CIN ont ensuite été transférés au comité ad hoc et poursuivis dans ce cadre; ce comité ad hoc a examiné plus avant et approuvé à titre provisoire le projet de convention ainsi que le règlement intérieur de la conférence diplomatique pour l'adoption du projet de convention, le projet de résolution établissant les dispositions nécessaires pour que la commission des réclamations puisse débiter ses activités et remplir son mandat et le projet d'acte final, en vue de leur adoption lors d'une conférence diplomatique qui se tiendra à La Haye le 16 décembre 2025. L'acte final comprendra, en tant qu'appendices, la convention, la résolution et le rapport de la réunion de la conférence diplomatique.
- (10) Le 22 octobre 2025, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté à titre provisoire le projet de convention en vue de son adoption et de son ouverture à la signature à l'occasion de la conférence diplomatique visée au considérant 11.

- (11) Dans le projet de convention, il est considéré que la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine constitue le deuxième élément du mécanisme international d'indemnisation, qui doit succéder au Registre des dommages pour l'Ukraine, dont les activités seront transférées à la Commission des réclamations dès que possible après la création de cette dernière. Le projet de convention reconnaît aussi que la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine pourra également comprendre, en tant que troisième élément, un futur fonds d'indemnisation chargé de verser des réparations pour les dommages, pertes ou préjudices causés par les faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre l'Ukraine.
- (12) Conformément à l'article 30 du projet de convention, la convention est ouverte à la signature de tous les États membres du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de tous les autres États qui ont participé à la conférence diplomatique visée au considérant 11, ainsi que de tous les autres États qui ont voté en faveur de la résolution A/RES/ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations unies.
- (13) L'Union est fermement déterminée à faire en sorte que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques des faits internationalement illicites qu'elle a commis contre l'Ukraine, y compris l'obligation de réparer les dommages, pertes et préjudices résultant de ces faits. Il y a donc lieu que l'Union signe la convention établissant la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et son acte final, ainsi que d'approuver l'adoption de la résolution fixant les dispositions nécessaires pour que la commission des réclamations puisse débiter ses activités et remplir son mandat,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### *Article premier*

La signature de la convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine au nom de l'Union est autorisée, sous réserve de la conclusion de ladite convention<sup>3+</sup>.

La signature de l'acte final de la conférence diplomatique pour l'adoption de cette convention au nom de l'Union est autorisée.

L'adoption de la résolution fixant les modalités nécessaires à l'entrée en fonction de la Commission des réclamations et à l'exécution de son mandat est approuvée au nom de l'Union.

Le projet d'acte final et le projet de résolution de la conférence diplomatique sont joints à la présente décision.

### *Article 2*

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

Fait à ..., le

*Par le Conseil*

*Le président/La présidente*

---

<sup>3</sup> Le texte de la convention sera publié en même temps que la décision relative à sa conclusion.

<sup>+</sup> Délégations/JO: voir le document ST 15500/25.